

منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية

العدد الخاص رقم: 6

الوجيز في التنظيم الإداري المغربي

د. أحمد أجعون

أستاذ التعليم العالي
كلية الحقوق
جامعة ابن طفيل بالقنيطرة

مقدمة

يعد القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، يتضمن القواعد القانونية التي تحكم تنظيم الإدارة ونشاطها، باعتبارها سلطة عامة. وعليه، فالقانون الإداري يشتمل على جزئين أساسيين:

1. التنظيم الإداري: ويهتم بدراسة تنظيم هياكل الإدارة والأساليب المتبعة في ذلك.
2. النشاط الإداري: ويختص بدراسة وظائف الإدارة ووسائل عملها.

هكذا تتوفر كل الدول على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية على بنى إدارية يحكم هيكلتها وتنظيمها قانون معين، تحدد معالمه مجموعة من الاعتبارات والمعطيات الاجتماعية، الثقافية، التاريخية، الجغرافية، الاقتصادية والسياسية... التي تميز كل دولة.

وإذا كانت مختلف الدول قد انطلقت بتنظيمات مركزية لتقوية نفوذها وإحكام هيبتها، فإن تطور أنشطتها وتزايد عدد سكانها واتساع مجالها، فرض عليها تكييف أنظمتها الإدارية بالبحث عن آليات وتنظيمات تسمح لها بإضفاء الفعالية على العمل الإداري.

والمغرب بدوره يتوفر على جهاز إداري لتصرف الشؤون الإدارية تحكمت في تحديد خصائصه مجموعة من الاعتبارات. وقد مر التنظيم الإداري المغربي بعدة مراحل ميزت التاريخ السياسي لبلادنا سواء قبل الحماية أو أثناءها أو بعد الحصول على الاستقلال.

وإذا كان التنظيم الإداري المغربي في الفترة السابقة على دستور 1962 تميز بوجود بنى إدارية تقليدية أو شبه عصرية، فإن الفترة اللاحقة أصبحت أكثر وضوحاً لما تضمنته الدساتير المتعاقبة من تحديد للسلطات وتوضيح للاختصاصات.

فلتنظيم الهياكل الإدارية المختلفة، سارعت الدولة منذ بداية الاستقلال إلى اعتماد مجموعة من القوانين والأنظمة التي تحكم الأجهزة الإدارية المختلفة سواء فيما يتعلق بتنظيمها أو اختصاصاتها أو مواردها أو العلاقات التي تربط فيما بينها. غير أن تطور

المجتمع وما يقتضيه من تطوير دوايب الإدارة، دفع الدولة إلى تبني إصلاحات إدارية متدرجة عملت على تحديد معالم النظام الإداري ببلادنا.

فبالإضافة إلى كل التدابير التشريعية والتنظيمية لتوزيع الوظائف الإدارية بين المركز والمحيط ولتنقل الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى ممثليها في الأقاليم، أولت الدولة المغربية منذ الاستقلال اهتماما خاصا لعملية إشراك المواطنين في تدبير الشأن المحلي، وعرف التنظيم اللامركزي تطورا ملحوظا عبر الدساتير المتعاقبة والتشريعات الترايية المختلفة. وقد توج هذا المسار بتبني دستور 2011 الذي عمل على إعادة النظر في عملية توزيع السلطات والوظائف الإدارية وبوأ الجماعات الترابية مكانة متميزة. فما هو واقع التنظيم الإداري المغربي في ظل دستور 2011 ؟

إن دراسة التنظيم الإداري المغربي الحالي، تستدعي تشرح منظومته الإدارية المركزية والمحلية للوقوف عند مختلف البنيات والهيكل الإدارية وطبيعة علاقاتها وكذا حجم السلطات والاختصاصات التي تتوفر عليها.

وعليه، سنتولى أولا دراسة التنظيم الإداري المركزي على أن نتعرض بالتحليل بعد ذلك للتنظيم الإداري اللامركزي، وقبل ذلك أثرنا التمهيد لذلك بالتطرق لبعض المبادئ النظرية الأساسية لفهم التنظيم الإداري عموما، كل ذلك على الشكل التالي:

- المحور الأول: المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري
- المحور الثاني: التنظيم الإداري المركزي بالمغرب
- المحور الثالث: التنظيم الإداري اللامركزي بالمغرب

المحور الأول

المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري

يرتكز التنظيم الإداري بصفة عامة على مبادئ أساسية، تتمثل في النظرية العامة للشخصية المعنوية التي لعبت دورا بارزا في إعطاء الشكل القانوني لمختلف الأنشطة الإدارية (الفصل الأول)، وفي مفهومي المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية اللذان يشكلان النموذجين العمليين للتنظيم الإداري (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الشخصية المعنوية

إن دراسة الشخصية المعنوية تقتضي التطرق إلى المباحث التالية:

- المبحث الأول: مفهوم الشخصية المعنوية
- المبحث الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية
- المبحث الثالث: أركان الشخصية المعنوية
- المبحث الرابع: نتائج الشخصية المعنوية

المبحث الأول

مفهوم الشخصية المعنوية

ما المقصود بالشخصية المعنوية؟ (أولا) وما هو الأساس القانوني لقيامها؟ (ثانيا).

أولا، تعريف الشخصية المعنوية

يعرف الشخص بأنه كل كائن قادر على اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات، وهو على نوعين: شخص طبيعي أو ذاتي (Personne Physique) أي الفرد العادي، وشخص معنوي أو اعتباري (Personne morale) أي مجموعة من الأفراد يسعون لتحقيق هدف معين، أو مجموعة من الأموال تخصص لتحقيق غاية محددة يمنحها المشرع شخصية قانونية مستقلة ومتميزة عن الأفراد الذين يؤلفونها أو يسرون نشاطها.

وعليه، فإن الشخصية المعنوية تعني اعتراف المشرع بالشخصية القانونية لعدد من الأشخاص تعمل على تحقيق هدف مشترك، أو مجموعة من الأموال المرصودة لبلوغ غاية محددة.

وينقسم الشخص المعنوي إلى شخص معنوي خاص يخضع لأحكام القانون الخاص كالشركات والجمعيات، وإلى شخص معنوي عام يخضع للقانون العام كالدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية.

وإذا كانت الشخصية المعنوية قد نشأت في مجال القانون الخاص، فإن أهميتها في القانون العام تفوق كثيرا أهميتها في القانون الخاص لسبب بسيط هو أن الشخص الطبيعي في القانون العام لا يظهر إلا كممثل لأحد الأشخاص المعنوية العامة، ومن ثم فالقانون العام لا يعرف إلا الأشخاص المعنوية العامة فقط.

ثانيا، الأساس القانوني لقيام الشخصية المعنوية
إن الأساس القانوني للشخصية المعنوية وطبيعتها تنقسمها مجموعة من النظريات يمكن إجمالها في: النظرية الافتراضية، نظرية إنكار الشخصية المعنوية ثم نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية¹.

1. النظرية الافتراضية

يذهب أنصار هذه النظرية إلى القول بأن الشخصية المعنوية ما هي إلا افتراض قانوني تبنه المشرع لتمكين الفرد الطبيعي - أي الإنسان - من تسيير وإدارة بعض شؤونه العامة.

واستنادا لهذه النظرية يعد الإنسان، الشخص القانوني الوحيد، لأنه يتمتع بالقدرة والإدراك والإرادة، مما ينتج عن هذا الاستناد، أن الشخصية المعنوية هي من صنع المشرع ومرهونة بمشيئته.

وبذلك فهذه النظرية تتسجم مع المذهب الفردي الذي ساد خلال القرن التاسع عشر، والذي لا يعترف بالشخصية القانونية إلا للفرد، الذي له إرادة واضحة. أما ما يسمى بالشخص الافتراضي، فهو مجاز لا يقوم على وجود حقيقي ملموس، بل على وجود افتراضي أرادته المشرع².

وقد تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات يمكن إجمالها فيما يلي:

- ♦ أن هذه النظرية لا تقدم الأساس القانوني الذي بمقتضاه تملك الأشخاص المعنوية أموالها؛
- ♦ أن الشخص المعنوي الافتراضي لا يمكن تصور مسؤوليته المدنية أو الجنائية؛

1. بخصوص مفهوم الشخصية المعنوية وطبيعتها والعلاقات الفقهية والفلسفية حولها، يمكن الرجوع بشأنها إلى مؤلفات المدخل لدراسة القانون بصفة عامة.
ملكية الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السابعة 2010، ص. 52 وما بعدها.

Mohammed Jalal Essaid, Introduction à l'étude du droit, Imprimerie Najah El Jadida, Casablanca, 4e édition, 2010, p. 461 et suiv.

2. في الموضوع راجع ما يلي: ملكية الصروخ، م. م. ص. 52 وما بعدها.
عبد الحق عتلة، القانون الإداري، الجزء الأول، المبادئ الأساسية لدراسة القانون والعلم الإداريين، دار القلم، المدة 2002، ص. 145.

• إذا كانت الدولة هي التي تمنح الشخصية المعنوية، فكيف لها أن تمنح الشخصية المعنوية لنفسها قبل أن توجد؟

أمام الانتقادات الحادة التي تلقتها هذه النظرية، عمد أنصارها إلى استثناء الدولة والقول بأنها الشخص المعنوي الوحيد الذي له وجود حقيقي بمجرد تكوينها³.

2. نظرية إنكار الشخصية المعنوية

تقوم هذه النظرية على أساس الرفض المطلق لفكرة الشخصية المعنوية، اعتباراً إلى أن قيامها لا يتسجم مع الواقع الملموس، وأن القانون في الوقت الحاضر تجاوز مرحلة الخيال والأوهام، مما جعل روادها يبحثون عن بديل يطابق الواقع، مثل فكرة الملكية المشتركة وفكرة الذمة المالية المخصصة لفرض معين، ونظرية الصياغة القانونية⁴.

فأنصار نظرية الملكية المشتركة لا يعتبرون الشخص المعنوي شخصاً حقيقياً أو مفترضاً منفصلاً عن أفرادها، وإنما عبارة عن ملكية جماعية أو مشتركة لا يظهر فيها نصيب كل واحد من الأعضاء لأن أموالهم تكون ملكاً للجماعة. غير أن هذه النظرية يعاب عليها أن الدولة ليست مجرد ذمة مالية جماعية يملكها المواطنون⁵.

أما أصحاب فكرة الذمة المالية المخصصة لفرض معين، فيعتبرون الأشخاص الطبيعيين هم أصحاب الحقوق وأشخاص القانون وهم يملكون أموال الجماعة ملكية جماعية في إطار ذمة مشتركة مستقلة عن الأشخاص الذين تتكون منهم. فالذمة المالية تنشأ بدون شخص قانوني ولكنها هي ذاتها محل الحق، وانطلاقاً من هذه الفكرة وجهت لهذه النظرية انتقادات متعددة:

• لا يمكن اعتبار الفرض المخصصة له الذمة المالية شخصاً؛

• لا يمكن تصور قيام حق دون شخص يختص به⁶.

وأخيراً، تعتبر نظرية الصياغة القانونية أن الشخص المعنوي يعتبر مجرد إجراء قانوني أو وسيلة للصياغة القانونية لتمكين بعض الجماعات من تحقيق أهدافها، وعيب

3. ملكة الصروح، م. س. من، ص 54.

4. راجع بتفصيل عبد الحق علة، م. س. من، ص 146 وما بعدها.

5. ملكة الصروح، م. س. من، ص 55.

6. نفس المرجع، نفس الصفحة.

هذه النظرية أنها تأخذ بفكرة إنكار الشخص المعنوي في حدود معينة، ولا يكون كذلك إلا من ناحية الصياغة القانونية حيث يعامله القانون على أنه محل لتجمع الحقوق الشخصية⁷.

وعلى العموم، فهذه النظرية أصبحت في الوقت الحالي مهجورة بسبب عدم واقعيتها.

3. نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية

تقوم هذه النظرية على أساس أن الشخصية المعنوية ليست مجرد خيال وافترض قانوني من صنع المشرع، بل هي شخصية حقيقية تفرض نفسها على الدولة التي تعترف بها كأمر واقع وقائم الذات.

فالشخصية المعنوية هي شخصية حقيقية مثلها مثل الأفراد، وتعتبر عن نفسها وعن إرادتها بواسطة ممثليها. وأساس وجودها هو وجود مصلحة مشروعة جديدة بحماية القانون.

ورغم اتفاق أنصار هذه النظرية على مضمونها، فإنهم مختلفين حول الحجج المبررة لذلك على النحو التالي: اتجه يعتبر أن الشخصية المعنوية إرادة مشتركة لمجموع الأفراد لتحقيق غرض مشترك وليست منحة من المشرع. لكن هذا الاتجاه يعاب عليه أن الشخصية المعنوية قد تنشأ في بعض الحالات دون توفر هذه الإرادة، اتجه يعتبر أن الشخصية المعنوية هي حقيقة اجتماعية موجودة وإن لم تكن بشكل مادي، ويتحقق وجودها بتوفر النظام الاجتماعي.

ومن أهم أنصار هذه النظرية الفقيه «هوريو» الذي يعتبر أن الشخصية المعنوية ظاهرة اجتماعية حقيقية كغيرها من الظواهر الاجتماعية، وأن الشخص الاعتباري هو كائن اجتماعي له حياته القانونية الخاصة، ومن ثم تكون شخصيته شخصية حقيقية.

غير أن مترجمي هذا الاتجاه لا يقدمون معياراً ثابتاً للتمييز بين الأشخاص المعنوية والمجموعات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

في الأخير، تجدر الإشارة إلى أن الفقه الحديث لا يجادل في وجود الشخص المعنوي، ويعتبر النقاش حول طبيعة الشخصية المعنوية مسألة متجاوزة.

7. نفس المرجع، نفس الصفحة.

المبحث الثاني:

أنواع الأشخاص المعنوية

يتميز عادة بين نوعين من الأشخاص المعنوية: الأشخاص المعنوية الخاصة ثم الأشخاص المعنوية العامة، معيار التمييز بينهما قائم على أساس النظام القانوني الذي تخضع له كل من الفئتين.

أولاً : الأشخاص المعنوية الخاصة

تخضع الأشخاص المعنوية الخاصة إلى أحكام القانون الخاص، وتتكون من مجموعات أفراد أو مجموعات أموال تهدف إلى تحقيق مصالح خاصة للأشخاص المكونين لها. فالشركة مثلاً تتميز بكونها عبارة عن شخص معنوي ينشأ عن عقد موضوعه تحقيق الأرباح أو تقاسمها. وفي بعض الأحيان يكون الهدف من خلق الشخص المعنوي الخاص تحقيق أهداف غير تقاسم الأرباح مثل النقابات التي تتوخى بالأساس الدفاع عن المصالح المهنية، لذا اعترف القانون لها بأهلية واسعة⁸، أو الجمعيات التي عرفها المشرع المغربي في الفصل الأول من ظهير 15 نونبر 1958⁹ بأنها: «اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص، لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم، وتجرى عليها فيما يرجع لصحتها القواعد القانونية العامة المطبقة على العقود والالتزامات».

8. جورج فودال وبيار دلفولي، القانون الإداري، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، (ترجمة منصور القاضي)، الطبعة الأولى، 2001، ص. 296. وأيضاً: عبد القادر باينة، المنصر في القانون الإداري المغربي، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، 1985، ص. 168 وما بعدها.
9. الظهير الشريف رقم 1.58.376 بتاريخ 15 نونبر 1958 المتعلق بحق تأسيس الجمعيات، ج. د عدد 2404 مكرر بتاريخ 27 نونبر 1958، ص. 248، كما تم تعديله وتكميله.

الوجيز في التنظيم الإداري المغربي

ثانياً، الأشخاص المعنوية العامة تخضع الأشخاص المعنوية العامة لأحكام القانون العام، وتهدف إلى تحقيق الصالح العام، وتتميز بحياسة امتيازات السلطة العامة، وخضوعها للوصاية الناتجة عن استقلالها¹⁰، وتنقسم على العموم إلى نوعين:

1. الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو الترابية

وهي عبارة عن وحدات ترابية أو جغرافية تتمتع بالشخصية المعنوية، تضم مجموعة من الأفراد أو السكان، وتختص في تسيير قضايا وطنية أو محلية. وهي تشمل الدولة والجماعات الترابية¹¹.
أ - الدولة: توجد الدولة على رأس الأشخاص المعنوية العامة الترابية، وتباشر اختصاصاتها على مجموع التراب الوطني.

وتعتبر الدولة من أشخاص القانون العام الأساسية، فهي التي تعطي الشخصية المعنوية لباقي الأشخاص. وقد انقسم الفقهاء قديماً إلى مذهبين: مذهب ينكر أن تكون للدولة شخصية معنوية، ومذهب آخر يعترف لها بهذه الشخصية المعنوية¹². غير أن المذهب الأخير هو السائد حالياً لاتفاقه مع المنطق القانوني المرتكز على الاعتبارات التالية:

- استمرار شخصية الدولة رغم تغير حكامها أو نظام الحكم فيها أو تعاقب الحكومات.
 - وجود ذمة مالية مستقلة للدولة متميزة عن الذمم المالية الشخصية لحكام الدولة.
 - منحها الشخصية المعنوية لباقي الأشخاص.
- كما يتأكد هذا الرأي انطلاقاً من التطبيقات العملية على مستوى المجتمع الدولي، فالشخصية المعنوية هي ركن من أركان القانون الدولي العام.

10. في الموضوع، راجع: جورج فودال وبيار دلفولي، القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق ص. 297.
11. بمقتضى الدستور الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، ج. د عدد 5941 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص. 3600، حل مصطلح «الجماعات الترابية» محل مصطلح الجماعات المحلية الذي كان معمولاً به في إطار الدساتير السابقة. فهذا التعبير يحيل على فضاء تدبير القرب الذي هو في جوهره من اختصاص الجماعة أكثر مما يوحى بهام التنمية. راجع تقرير اللجنة الاستشارية للجهرية الكتاب الأول، التصور العام، ص. 51.
12. بخصوص هذه المذاهب، راجع أحمد سنهجي، الوجيز في التنظيم الإداري، مطبعة فاس-بريس، الطبعة الأولى، أبريل 2004، ص. 8.

وإذا كان الدستور المغربي لا ينص صراحة على تمتع الدولة المغربية بالشخصية المعنوية، إلا أنه يتضمن العديد من النصوص التي تعترف لها ضمنياً بالشخصية المعنوية من ذلك ما جاء في تصدير الدستور المغربي لسنة 2011 من أن:

«المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، ومن نتائج السيادة الاستقلال في اتخاذ القرار السياسي، وهو مظهر من مظاهر الشخصية المعنوية.

«الدولة المغربية العضو العامل النشط في المنظمات الدولية تتمتع بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات».

«المملكة المغربية الدولة الموحدة، ذات السيادة الكاملة».

وهكذا نرى أن الدولة تتمتع بنتائج الشخصية المعنوية، وبالاستقلال وبالحدود والواجبات.

ب - الجماعات الترابية: خصص الدستور المغربي لسنة 2011 الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية الأخرى.

والجماعات الترابية وفقاً للفصل 135 من الدستور هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وهي أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية.

وتختلف هذه الأشخاص المعنوية العامة عن الوحدات الترابية الأخرى، كالقيادات وملحقات القيادات والدوائر والمقاطعات الحضرية داخل المدن لأن هذه الأخيرة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بل تبقى مجرد مصالح خارجية وتقسيمات إدارية تابعة للإدارة المركزية.

وجدير بالإشارة أيضاً أن الولايات رغم التخصيص عليها في المراسيم المتعلقة بالتقسيم الإداري للمملكة منذ 1981، لم يدرجها المشرع ضمن الجماعات الترابية، ولم يصدر أي قانون ينظمها أو يعترف لها بالشخصية المعنوية¹³. كما أن المجموعات

13. تنقسم المملكة إلى 12 ولاية جهة تضم 62 إقليم و 13 عمالة و 8 عمالات المقاطعات وفقاً للمرسوم رقم 2.15.716 الصادر بتاريخ 23 سبتمبر 2015 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.59.351 الصادر في 2 ديسمبر 1959 بشأن التقسيم الإداري للمملكة، ج. ر عدد 6399 بتاريخ 28 سبتمبر 2015، ص. 7839. مع الإشارة أن دستور 2011 أشار إلى مصطلح "الولاية" و"ولاية الجهات" في الفصل 145.

الحضرية - التي كانت في السابق جماعات ترابية - تم إلغاء نظامها منذ صدور القانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي.¹⁴

وعليه، فالجماعات الترابية وحدات جغرافية متمتعة بالشخصية المعنوية، وتمارس اختصاصات محددة من قبل المشرع لها علاقة بالشؤون المحلية تحت وصاية/رقابة السلطات المركزية، وتنتخب هذه الجماعات مجالس تتكفل بتدبير شؤونها تديراً ديمقراطياً طبق الشروط التي يحددها القانون مع الإشارة أن الدستور الأخير نص على أن مجالس الجهات والجماعات تنتخب بالاقتراع العام المباشر.¹⁵

وقد أحال الدستور بشأن تفاصيل انتخاب أعضاء هذه الجماعات الترابية على القانون التنظيمي الذي سيصدر بهذا الشأن، وبالفعل صدر القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الترابية.¹⁶

2. الأشخاص المعنوية المرفقية أو المصلحية

وتسمى أيضاً بالمؤسسات العمومية، وهي عبارة عن «مرافق تقوم بإدارة النشاط المسند إليها قانوناً تحت وصاية الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية الترابية الأخرى، مع الاعتراف لها بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي والإداري».¹⁷

وعموماً فهي تشمل كل منظمة أو هيئة عمومية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مكلفة بإدارة نشاط من الأنشطة التي تدخل في إطار المرافق العمومية، طبعاً مع خضوعها لوصاية الدولة أو أحد الأشخاص المعنوية الإقليمية.

وعليه يشترط لقيام المؤسسة العمومية توافر أربع شروط:

«وجود مرفق عام يدار تحت رقابة هيئة عامة؛

14. القانون رقم 78.00 الصادر بموجبه الظهير رقم 02.227.1 بتاريخ 3 أكتوبر 2008، ج. ر عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، ج. ر 3468 المعدل بمقتضى القانون رقم 08.17 الصادر بموجبه الظهير الشريف رقم 08.1.153 بتاريخ 18 فبراير 2009، ج. ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص. 536، الذي تم نسخه.

15. هكذا، لأول سيتم انتخاب أعضاء مجالس الجهات بالاقتراع العام المباشر بعدما كانوا ينتخبون وفق الاقتراع غير المباشر.

16. ظهير الشريف رقم 1.1.173 صادر بتاريخ 21 نوفمبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج. ر عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نونبر 2011، ص. 5537 وما بعدها.

17. محمد خيري مرغيني، الوجيز في القانون الإداري المغربي، مطبعة دار المغرب، الطبعة الأولى، 1978، ص. 55.

♦ التخصص في نشاط محدد؛

♦ الاعتراف للمرفق العام بالشخصية المعنوية التي تحقق له الاستقلال الإداري والمالي¹⁸؛

♦ الخضوع للوصاية الإدارية.

وتتنوع المؤسسات العمومية حسب الجهة التي تختص بإحداثها بين المؤسسات العمومية الوطنية التي تحدتها السلطة التشريعية طبقاً للفصل 71 من الدستور¹⁹، والمؤسسات العمومية المحلية التي تختص بإحداثها المجالس الإقليمية أو الجماعية المعنية بالأمر؛ أو بحسب الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها ونوع الوظائف التي تقوم بها إلى: مؤسسات عمومية اقتصادية، إدارية وثقافية، علمية وثقافية ومهنية.²⁰

فعلى سبيل المثال وفقاً للقانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي²¹ «تحدث الجامعات بقانون طبقاً للفصل 46 من الدستور وتعتبر مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. وتخضع لوصاية الدولة التي تهدف إلى ضمان تقييد الأجهزة المختصة في هذه الجامعات بأحكام هذا القانون خصوصاً ما يتعلق بالمهام المسندة إليها والسهر فيما يخصها بوجه عام على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمؤسسات العمومية».

كما أن غرف التجارة والصناعة والخدمات تعد مؤسسات عمومية ذات طابع مهني تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي... وتخضع لوصاية الدولة لضمان

18. للمزيد من التفاصيل راجع:

- مليكة الصروخ، نظرية المرافق العامة الكبرى: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء، طبعة 1992، ص. 57.

- محمد الأعرح، طرق تدبير المرافق العامة بالغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مؤلفات وأعمال جامعية»، عدد 52، سنة 2004.

- أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، دار النشر المغربية الدار البيضاء، الطبعة الثامنة، 2004.

- عبد الله حداد، المرافق العامة الكبرى: دراسة نظرية وتطبيقية، مطابع منشورات عكاظ، 1997.

19. حيث نص على أن: «إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام» من الاختصاصات التي تدرج في مجال القانون.

20. بشأن التصنيفات المختلفة للمؤسسات العامة، راجع المؤلفات العامة للمرافق العامة وتفسير المقاولات العامة.

21. المادة 4 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.00.199 بتاريخ 9 ماي 2000، ج. ر عدد 4798 بتاريخ 25 ماي 2000، ص. 1194.

تقيدها بأحكام القانون والحرص على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمؤسسات العمومية والمراقبة المالية للدولة.²²

وجدير بالإشارة أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أضفت على مؤسسات التعاون بين الجماعات مجموعات العمالات والأقاليم ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، الهدف من إحداثها هو إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة.²³

22. راجع القانون رقم 38.12 المتعلق بالنظام الأساسي لغرف التجارة والصناعة والخدمات، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.13.09 بتاريخ 21 فبراير 2013، ج. ر عدد 6136 بتاريخ 21 مارس 2013، كما تم تعديله.

23. راجع بتفصيل الموضوع لاحقاً ص. 210 من هذا المؤلف.

المبحث الثالث،

أركان الشخصية المعنوية

لقيام الشخصية المعنوية لا بد من توافر الأركان الأربع الآتية²⁴،

أولاً: وجود مصالح مشتركة

ثانياً: ارتباط هذه المصالح فيما بينها

ثالثاً: وجود إرادة موحدة

رابعاً: اعتراف المشرع

أولاً: وجود مصالح مشتركة

إن الاعتراف لأي تجمع بالشخصية المعنوية يستلزم وجود قواسم مشتركة بين الأشخاص المكونين له، أي مصالح تختلف باختلاف الوظيفة التي ستسند لهذا الكائن الاعتباري الجديد. فقد تكون تلك القواسم سياسية كالأحزاب السياسية أو اقتصادية كالشركات أو اجتماعية كالجمعيات...

ثانياً: ارتباط هذه المصالح فيما بينها

يندرج هذا الركن في إطار ما يعرف بالتخصص، حيث تتميز وظيفة كل شخص معنوي عن وظيفة الشخص المعنوي الآخر. هكذا تتولى الدولة إنجاز مهام وطنية، فيما تتكفل الجماعات الترابية بتدبير الشؤون المحلية وتستهدف الشركات تحقيق الربح أما هدف الجمعيات فهو تحقيق أغراض اجتماعية ومصلحية.

فمثلاً وفقاً للدستور المغربي لسنة 2011 «تساهم المنظمات النقابية للأجراء، والغرف المهنية والمنظمات المهنية للمشغلين في الدفاع عن الحقوق والمصالح الاجتماعية للفئات التي تمثلها، وفي النهوض بها»²⁵.

24. عبد الحق طفا، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. 147 وما بعدها.

25. الفصل 8 من دستور 2011.

ثالثاً، الإرادة الموحدة

أي إرادة الشخص المعنوي التي تترجم بوجود آليات وهياكل تنظيمية تتصرف باسم الشخص المعنوي في جميع المجالات. إرادة الشخص تتبدى في تلك الأعمال والتصرفات العادية والقانونية التي توكل للأجهزة المقررة والمنفذة للشخص المعنوي تبعاً لقوانينه الداخلية أو القوانين التي قررها المشرع.²⁶ فالجمعية مثلاً تعبر عن إرادتها من خلال الهيكل المنصوص عليها في القانون المؤسس لها والتي تتمثل غالباً في المكتب المسير الذي يتكون على الأقل من الرئيس ونائب الرئيس وأمين المال، ومختلف اللجان الاستشارية.

رابعاً، اعتراف المشرع

يعتبر هذا الركن عماد قيام الشخصية المعنوية (عامة كانت أو خاصة) رغم أن البعض²⁷ يذهب في اتجاه عدم الاعتراف بهذا الركن بالنسبة لجميع الأشخاص المعنوية، في حين يحصر البعض الآخر²⁸ عدم الاعتراف على الشخص المعنوي الخاص دون الشخص المعنوي العام، يدعى أنها تقتسم السلطة مع الأجهزة العمومية داخل الدولة. ومع ذلك يعتبر الاعتراف بمثابة شهادة الميلاد بالنسبة للمولود الجديد، وهو يتم بإحدى الوسيلتين التاليتين:

1. الاعتراف الخاص

أي الإقرار من قبل المشرع لمجموعة من الأشخاص أو الأموال بالشخصية المعنوية. وهذه الوسيلة هي الطريقة الأكثر شيوعاً لولادة الأشخاص المعنوية العامة كالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية.

2. الاعتراف العام

أي أن يضع المشرع قانوناً عاماً لولادة الشخص المعنوي يتضمن شروطاً ازدياده. وهذه هي الطريقة المتعارف عليها بالنسبة لإحداث الأشخاص المعنوية الخاصة.

26. عبد الحق عقة، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. 148.

27. في الموضوع راجع: عبد المنعم فرج الصدة، أصول القانون، دار النهضة العربية، بيروت، السنة 1979، ص. 495.

28. عبد الحق عقة، القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. 148.

4. المواطن المستقل

كل شخص معنوي يتوفر على موطن مستقل عن موطن الأشخاص المكونين له. بنية تسهيل عملية التعامل معه عند تبليغه أو المراسلة معه، أو حتى معرفة المحاكم المختصة في الدعاوى المرفوعة من قبله أو ضده.

5. وجود نائب يعبر عن الشخص المعنوي

يتوب شخص طبيعي عن الشخص المعنوي في التعبير عن إرادته والتصرف باسمه وتمثله أمام القضاء. وعادة ما تبين وثيقة إنشاء الشخص المعنوي الممثل الناطق الرسمي باسمه، الذي يتخذ تسميات مختلفة فقد يسمى رئيس الإدارة الجماعية كما هو الأمر في شركة الاتصالات المقرب، أو مدير كما هو الأمر بالنسبة لبعض الأشخاص المعنوية العامة كالـمكتب الوطني للماء والكهرباء، أو رئيس كما هو الأمر بالنسبة للجماعات الترابية.

6. مسؤولية الشخص المعنوي

حيث توجد السلطة توجد المسؤولية. انطلاقاً من هذه الفكرة فجميع الأشخاص المعنوية تتحمل مسؤولية تصرفاتها أي أنها مسؤولة عن الأعمال المتخذة من قبلها. وهذه المسؤولية قد تكون مسؤولية إدارية بالنسبة للأضرار الناتجة عن الأعمال التي يتخذها الشخص المعنوي العام، وقد تكون مسؤولية مدنية بالنسبة للأشخاص المعنوية الخاصة، أو مسؤولية جنائية عن الأعمال المنسوبة إليها كما هو الأمر بالنسبة للجمعيات أو النقابات التي قد تواجه عقوبة حلها نتيجة قيامها بأعمال غير شرعية.

ثانياً، النتائج الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة

تتفرد الأشخاص المعنوية العامة بمجموعة من النتائج، ثابتة في وجودها، ومتميزة مقارنة مع قرينتها من الأشخاص المعنوية الخاصة.

1. التمتع بامتيازات السلطة العامة

إن الغاية من إضفاء الصفة العامة على شخص معنوي ما، هو تمتيعه بامتيازات السلطة العامة التي تجد تبريرها في تحقيق المصلحة العامة. فجميع تصرفات الشخص المعنوي العام تتمتع بالامتياز العام المتجسد في الوصف الإداري لأنشطته (قرارات إدارية، عقود إدارية... إلخ)، والاستفادة من وسائل القانون العام (عدم جواز الحجز

المبحث الرابع

النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية

يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية إمكانية ممارسة الشخص المعنوي لبعض التصرفات القانونية، غير أنه إذا كانت بعض نتائج هذا الاعتراف تهم كل الأشخاص المعنوية (أولاً)، فإن البعض منها خاص بالأشخاص المعنوية العامة (ثانياً).

أولاً، النتائج المشتركة بين الأشخاص المعنوية

يمترف القانون للأشخاص المعنوية الخاصة والعامة بنفس الحقوق التي يتمتع بها الشخص الطبيعي، ماعدا تلك المرتبطة بطبيعة الإنسان. وتتلخص أهم هذه الحقوق فيما يلي:

1. الذمة المالية المستقلة

أي وجود ذمة مالية (ميزانية خاصة) مستقلة ومنفصلة للشخص المعنوي عن ذمة الأشخاص الطبيعيين المكونين له. ويفتح عن ذلك تمتع الشخص المعنوي بمجموعة من الحقوق المالية، مقابل الواجبات والالتزامات المالية التي تفرض عليه إزاء الغير.

2. الأهلية القانونية المستقلة

تمنح هذه النتيجة للشخص المعنوي سلطة القيام بالتصرفات القانونية كالالتزام وإبرام العقود، فالبلدية مثلاً تقوم بإبرام المعاهدات مع غيرها من الدول، والجماعات الترابية تتعامل مع الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى كأشخاص كاملية الأهلية القانونية، بشكل لا يتعارض مع إمكانية ممارسة الوصاية عليها في الإطار المحدد من قبل المشرع.

3. أهلية التقاضي

يترتب عن الاعتراف للشخص المعنوي بهذا الحق رفعه الدعاوى للدفاع عن مصالحه أمام القضاء، بشكل مستقل عن أعضائه وإمكانية مقاضاته من قبل الغير.

على المال العام، التنفيذ الجبري، نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، الاحتلال المؤقت لملك الغير لأجل المنفعة العامة، إلخ).

2. الخضوع للوصاية الإدارية / المراقبة الإدارية

إن ما يميز الشخص المعنوي العام عن الشخص المعنوي الخاص هو خضوعه لوصاية إدارية/مراقبة إدارية من قبل السلطات المختصة بغية ضمان تحقيق المصلحة العامة. وهي نوع من الرقابة التي لا تصل حد السلطة الرئاسية، لأن استقلال الشخص المعنوي العام عن الدولة ليس مطلقاً حيث تحتفظ الدولة بحق الرقابة والإشراف.

3. الطابع التنظيمي لعلاقة المستخدم بالشخص المعنوي العام

يترتب عن منح الشخصية المعنوية العامة نتيجة خاصة تتمثل في أن العلاقة التي تربط الموظف أو المستخدم بالشخص المعنوي العام هي علاقة تنظيمية، خاضعة بالأساس إلى ظهير 24 فبراير 1958 المتعلق بالوظيفة العمومية²⁹، وما في تطبيقه من مراسيم تنظيمية، بشكل لا ينفي إمكانية وجود قوانين خاصة ببعض الفئات العاملة لدى بعض الأشخاص المعنوية العامة.³⁰

29. ظهير شريف رقم 1.58.008 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي خضع لعدة تعديلات.

30. النظام الأساسي لموظفي الجماعات، مرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 27 شتنبر 1977، ج. ر عدد 3387 بتاريخ 28 شتنبر 1977، ص. 2728. والنظام الأساسي للأستاذة الباحثين بالتعليم العالي، مرسوم رقم 2. 96. 793 الصادر بتاريخ 19 فبراير 1997، ج. ر عدد 4458 بتاريخ 20 فبراير 1997 وغيرها من الأنظمة الأساسية لمستخدمي المؤسسات العمومية.

الفصل الثاني

المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية

تعد المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية الأسلوبين الأساسيين للتنظيم الإداري. وإذا كان نظام المركزية الإدارية يركز على تجميع الوظائف الإدارية في الدولة بيد الإدارة المركزية بالعاصمة وممثليها بالأقاليم، فإن نظام اللامركزية الإدارية يقوم على توزيع هذه الوظائف بين السلطة المركزية في الدولة والهيئات اللامركزية. وتتفاوت درجة تطبيق الدول للنموذجين حسب ظروف كل دولة وحاجياتها، مع أنه في الوقت الراهن أصبحت الدول تحرص على تكييف تنظيماتها الإدارية للجمع بين الأسلوبين معاً. انطلاقاً مما ذكر، سنتولى دراسة الإطار النظري لنظام المركزية الإدارية في مبحث أول، على أن نتولى بسط الإطار النظري لنظام اللامركزية الإدارية في مبحث ثاني.

المبحث الأول:

المركزية الإدارية

المركزية الإدارية نظام إداري يتميز بربط كل المرافق العمومية بمركز موحد ووحيد يتمثل في الدولة³¹، أي تركيز عملية اتخاذ جميع القرارات في العاصمة في أيدي السلطات المركزية التي قد تفوض القيام ببعضها إلى ممثليها في الجهات والأقاليم. وبمقتضى هذا يتكلف الوزراء بالوظائف الإدارية للدولة بصفة مباشرة أو غير مباشرة دون أن يشركوا في ذلك هيئات أخرى.³²

وعليه، يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، بمقتضاه يتم تركيز جميع السلطات بيد الإدارة المركزية بالعاصمة أو منح بعض ممثليها بالعاصمة والأقاليم إمكانية اتخاذ بعض القرارات، مع خضوع جميع الموظفين للتسلسل الإداري والسلطة الرئاسية.

إن تشريع نظام المركزية الإدارية يتطلب منا تحديد عناصره والتمييز بين مختلف أشكاله وصوره قبل الوقوف عند تقدير وتقييم هذا الأسلوب في التنظيم الإداري، وذلك في ثلاث مطالب على النحو الآتي:

- المطلب الأول: عناصر المركزية الإدارية
- المطلب الثاني: أشكال المركزية الإدارية
- المطلب الثالث: تقدير نظام المركزية الإدارية

المطلب الأول:

عناصر المركزية الإدارية

انطلاقاً من التعريف السابق، يمكن القول بأن المركزية الإدارية تركز على عنصرين أساسيين:

أولاً، تركيز جميع السلطات في يد الإدارة المركزية بالعاصمة والمقصود هو وجود سلطة واحدة تبتق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى المتواجدة داخل الدولة وهي السلطة المركزية في العاصمة المتجسدة في السلطة التنفيذية. فتكون هذه السلطة هي صاحبة جميع القرارات النهائية التي قد تتخذ في الأمور الإدارية، وتتحصر مهمة باقي الموظفين التابعين للوزارة في إعداد الدراسات التمهيدية واتخاذ التدابير التنفيذية.

ثانياً، الخضوع للتسلسل الإداري والسلطة الرئاسية أي خضوع وتبعية الدرجات الدنيا للدرجات العليا ووجود سلطة رئاسية، يخضع فيها الموظفون والعاملون بالإدارة، لسلم إداري يترأسه الوزير الذي يعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين وجميع العاملين بوزارته سواء كانوا في الإدارة المركزية أو في المصالح الخارجية، الأمر الذي يجعل السلطة المركزية تتمتع بسلطات واسعة على أشخاص المرؤوسين وعلى أعمالهم. فبموجب السلطة الرئاسية يمارس الرئيس على مرؤوسيه السلطات التالية³³:

- سلطة التعيين وما في حكمها من سلطة النقل من وظيفة إلى أخرى أو الترقي من درجة إلى درجة أو من سلم إلى سلم، وأيضاً سلطة التأديب في حالة الإخلال بالواجبات الوظيفية.
- سلطة التوجيه في إطار الوظيفة، حيث يمكن للرئيس أن يكلف المرؤوس بعمل معين أو أن يعفيه من مهامه، وذلك عن طريق الحق في إصدار الأوامر والتعليمات الشفوية والكتابية ومختلف التوجيهات المتعلقة بحسن سير العمل الإداري.

31. Gustave Peiser, « Droit administratif », mémentos, Dalloz 1989, p. 61.

32. عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، الكتاب الأول، الطبعة الأولى 1985، ص. 228.

33. عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 230.

- سلطة المراقبة والتعقيب، حيث يمكن للرئيس مراقبة أعمال المرؤوس بشكل واسع إذ يمارس عليه سلطة سابقة من مظاهرها التزام المرؤوس بتنفيذ التوجيهات والأوامر المقدمة إليه من الرئيس وسلطة لاحقة من مظاهرها حق الرئيس في الاعتراض أو تعديل أو استبدال أعمال المرؤوس أو إبطالها نهائياً أو سحبها.
- سلطة الحلول وهي أن يحل محل المرؤوس في عمله إلا ما استثناء المشرع بصيغة صريحة وواضحة.

وهي مقابل هذه السلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرئيس والتي تعتبر مفترضة بوجود علاقة رئيس بمرؤوس ماعدا إذا نص المشرع على خلاف ذلك، يعتبر الوزير الذي يوجد على رأس الهرم الإداري، مسؤولاً بدوره أمام البرلمان في النظام البرلماني، وأمام رئيس الدولة في النظام الرئاسي، وفي المغرب يسأل الوزير سياسياً أمام الملك والبرلمان بغرفته (مجلس النواب ومجلس المستشارين) وأمام رئيس الحكومة طبقاً لمقتضيات الفصلين 47 و93 من دستور 2011.

المطلب الثاني:

أشكال المركزية الإدارية

تمارس المركزية الإدارية في ظل أسلوبين متعارف عليهما: أسلوب التركيز الإداري (أولاً) وأسلوب عدم التركيز الإداري³⁴ (ثانياً).

أولاً، أسلوب التركيز الإداري

يقصد بأسلوب التركيز الإداري تركيز مجموع السلطة الإدارية في العاصمة بحيث لا يكون لممثلي الإدارة المركزية في الأقاليم أية سلطة خاصة في تدبير الأمور.³⁵ ووفقاً لهذا الأسلوب يتفرد الوزير ويستأثر بجميع الاختصاصات والسلطات ولا يملك ممثلو الإدارة المركزية أي سلطة، وإنما يكفون فقط بتنفيذ الأوامر الصادرة إليهم.

34. ويسمى أيضاً اللامركزية الإدارية أو اللامركز الإداري.

35. مملكة الصووخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 68.

غير أن هذا الأسلوب لم يعد ممكن التطبيق في الوقت الحاضر بسبب الوظائف المتعددة المنوطة بالدولة والمهام المختلفة المسندة للوزير، فظهر نظام اللامركز الإداري لتخفيف العبء عنه.

ثانياً، أسلوب عدم التركيز الإداري

يعتبر عدم التركيز الإداري أسلوب مخفف ومرن لنظام المركزية الإدارية باعتماده تقنية التفويض كأداة يتم بمقتضاها التخفيف من وطأة التركيز الإداري.

1. تعريف عدم التركيز الإداري

يقوم أسلوب عدم التركيز الإداري (أو عدم التمرکز الإداري) على أساس منح بعض موظفي الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم، بصفة فردية أو في شكل لجان تعين الحكومة أعضائها، حق البت نهائياً في بعض الأمور، دون حاجة للرجوع إلى الوزير المختص، بغية تخفيف العبء عن الوزير وتحقيق السرعة في إنجاز بعض أمور الوظيفة الإدارية خاصة بالنسبة للأماكن البعيدة عن العاصمة. وسلطة البت هذه لا تعني استقلال الموظفين عن الوزير وإنما يخضعون بالرغم من ذلك إلى إشرافه وإلى رؤسائهم الإداريين أي في نطاق السلطة الرئاسية.³⁶

فعدم التركيز الإداري يقصد به توزيع سلطة اتخاذ القرارات والبت في الأمور الإدارية بين الإدارة المركزية وممثليها بالعاصمة والأقاليم مع بقاء هؤلاء خاضعين للتسلسل الإداري والسلطة الرئاسية.

ونقل الاختصاصات في إطار عدم التركيز يتم بإحدى الطريقتين:

• صدور نص تشريعي يخول لسلطة ما اختصاصات وسلطات معينة كما هو الشأن مثلاً بالنسبة للمظهر الذي صدر بتاريخ 15 فبراير 1977³⁷ والذي حدد اختصاصات العامل بصفته ممثلاً للملك ومندوباً للحكومة.

36. مملكة الصووخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص. 68.

37. يتعلق الأمر بالأمر بالمظهر رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، ج. د عدد 3359 بتاريخ 16 مارس 1977، ص. 667.

« تفويض السلطة المركزية بعض السلطات للموظفين التابعين لها سواء بالتماس أو بالأقاليم³⁸، وهو ما سنتناوله في النقطة الموالية.

2. التفويض الإداري

يعتبر التفويض أداة لتحقيق عدم التركيز الإداري، ونظرا لأهميته سنتناوله بشيء من التفصيل، من خلال تعريفه، والبحث في شروطه، وأنواعه.

أ - تعريف التفويض الإداري : يعرف الأستاذ محمد سليمان الطماوي التفويض من حيث طبيعته القانونية بأنه: «الإجراء الذي بمقتضاه يعهد صاحب اختصاص بعجز من هذا الاختصاص سواء في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى فرد آخر»³⁹ أما من ناحية مشروعية التفويض فيعرف بما يلي: «أن يوكل جزء من اختصاصات جهة إدارية إلى جهة إدارية أخرى أدنى منها مرتبة»⁴⁰ أو «أن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته لموظف آخر»⁴¹.

وبصفة عامة فالتمويل الإداري تقنية لتوزيع السلطة تستهدف:

- ضمان السرعة في أداء العمل والقضاء على مظاهر التعقيد والبطء.
- المساهمة في التخفيف من أعباء المسؤولين.
- المساهمة في تنمية الروح الجماعية.
- خلق قيادات إدارية جديدة.

ب - شروط التفويض الإداري: ينبغي التمييز في هذا الصدد بين الشروط الموضوعية والشروط الشكلية لصحة وقانونية التفويض الإداري.

يمكن إجمال الشروط الموضوعية التفويض الإداري فيما يلي:

38. في هذا الإطار نصت المادة 5 من مرسوم 2 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزية الإداري على ما يلي: «يلتزم على رؤساء القطاعات الوزارية تفويض الإماء ومسؤولية اتخاذ القرارات الإدارية الفردية إلى رؤساء المصالح اللامركزية على صعيد الجهة أو العمالة أو الإقليم، باستثناء تلك التي لا يمكن تفويضها لهم بموجب مقتضيات تشريعية أو تنظيمية مخالفة».

39. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، 1984، ص. 175.

40. عبد الفتاح حسن، التفويض الإداري، دار الفكر العربي، 1972، ص. 44.

41. محمد كامل ليلة، الرقابة القضائية لأعمال الإدارة، القاهرة، 1968، ص. 159.

42. راجع بهذا الخصوص، عبد الكريم بخوش، «التفويض والمكاسات على فعالية النشاط الإداري»، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 8، يوليو 2007، ص. 57 وما بعدها.

• وجود نص صريح يبيح أو يأذن بالتفويض: الأصل هو أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بصفة أصلية ولا يمكن تفويضه إلى غيره إلا إذا كان هناك نص يجيز بذلك وشريطة أن يكون النص من نفس مستوى النص الذي خوله الاختصاص⁴³. مع أنه ليس هناك ما يمنع من الاستناد إلى عرف إداري قائم لأن هذا الأخير مصدر من مصادر القانون الإداري⁴⁴.

هكذا قد يكون النص القانوني الذي يجيز التفويض ذو طبيعة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية.

• نصوص ذات طبيعة دستورية ونذكر منها:

• الفصل 48 من الدستور: «للملك أن يفوض لرئيس الحكومة بناء على جدول أعمال محدد رئاسة مجلس وزاري».

• الفصل 53 من الدستور: «الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية وله حق التعيين في الوظائف العسكرية، كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق».

• الفصل 54 من الدستور: «يرأس الملك المجلس الأعلى للأمن. وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس، على أساس جدول أعمال محدد».

• الفصل 90 من الدستور: «يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء».

• الفصل 91 من الدستور: «يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية، دون إخلال بأحكام الفصل 49 من هذا الدستور».

يمكن لرئيس الحكومة تفويض هذه السلطة.

• الفصل 93 من الدستور: «يمكن للوزراء أن يفوضوا جزءا من اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة».

• نصوص ذات طبيعة تشريعية أي قوانين تنظيمية أو عادية يمكن أن نذكر من ضمنها:

43. أحمد ستيهي، مرجع سابق ذكره، ص. 35.

44. ملكة الصرور، م. س. ص. 69.

الظهير الشريف رقم 1.71.95 بتاريخ 8 أبريل 1971⁴⁵ الخاص بالتفويض في السلطة الذي يسند لرئيس الحكومة، التفويض في القيام باختصاصات معينة والتفويض في التأشير على بعض القرارات المحددة.

الظهير الشريف رقم 1.71.141 بتاريخ 24 غشت 1971⁴⁶ الخاص بالتفويض في سلطة التعيين، الذي يخول لرئيس الحكومة وللوزراء ورؤساء الإدارات التفويض في التعيين في المناصب التابعة لسلطاتهم بموجب مقتضيات المعمول بها.

الظهير الشريف رقم 1.95.77 بتاريخ 26 يونيو 1995 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.80.295 بتاريخ 13 دجنبر 1980 بتحديد اختصاصات كتاب الدولة وبتأهيل الوزراء لتفويض إمضائهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم.⁴⁷

القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها⁴⁸ الذي نص في المادة 7 على ما يلي: «لرئيس الحكومة طبقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 90 من الدستور، أن يفوض بموجب مرسوم بعض سلطه إلى الوزراء».

القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁴⁹ الذي نص في المادة 103 منه على ما يلي: «يجوز لرئيس المجلس تحت مسؤوليته ومراقبته أن يفوض إمضاءه بقرار إلى نوابه باستثناء التسيير الإداري والأمر بالصرف».

ويجوز له أيضاً أن يفوض لنوابه بقرار بعض صلاحياته شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد لكل نائب، وذلك مع مراعاة أحكام هذا القانون التنظيمي.⁵⁰

نصوص ذات طبيعة تنظيمية ومن ضمنها:

45. منشور بالجريدة الرسمية عدد 3053 لسنة 1971.

46. منشور بالجريدة الرسمية عدد 3069 لسنة 1971.

47. منشور بالجريدة الرسمية عدد 4318 بتاريخ 2 غشت 1995، ص. 216.

48. القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.33 بتاريخ 19 مارس 2015، ج. ر عدد 6348 بتاريخ 2 أبريل 2015، ص. 3515.

49. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يونيو 2015، ج. ر عدد 6380 بتاريخ 23 يونيو 2015، ص. 6660 وما بعدها.

المرسوم رقم 2.73.369 بتاريخ 15 يونيو 1973⁵⁰ الذي يقضي بالتفويض في السلطة إلى وزير المالية لتحديد التعاريف في ميدان التأمين.

المرسوم رقم 2.77.342 بتاريخ 28 أبريل 1977⁵¹ المتعلق بالتفويض في السلطة إلى الوزير المكلف بالإعلام.

المرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993⁵² الذي نص في مادته الثالثة (الفقرة الثالثة) على أنه يجوز للوزراء أن يفوضوا إلى رؤساء المصالح الخارجية التابعة لهم وإلى العمال، التصرف باسمهم ضمن الحدود الداخلة في نطاق اختصاصاتهم.

المرسوم رقم 2.05.759 بتاريخ 14 مارس 2005⁵³ بتفويض السلطة إلى وزير العدل لتحديد تعريفات عقود المفوضين القضائيين وعقود الموثقين العبرية.

المرسوم رقم 2.5.759 بتاريخ 30 أكتوبر 2008 في شأن تفويض أعضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة الذي يجيز للسلطات الحكومية تفويض الإمضاء أو التأشير نيابة عنهم للموظفين والأعوان التابعين لإدارتهم وولاة الجهات وعمال العمالات أو الأقاليم في حدود تفويضهم الترابي...

أن يصدر قرار إداري يقضي بالتفويض؛ وذلك حتى يتمكن صاحب السلطة الأصلية من التعبير عن إرادته في التفويض إلى غيره، وحتى يلتزم هذا الغير بالعمل أو بالامتناع عن عمل، فيحقق ذلك القرار أثراً قانونياً تجاه الطرفين.⁵⁴

يجب أن يكون التفويض جزئياً وليس كلياً؛ فلا يجوز لصاحب الاختصاص الأصلي تفويض كل اختصاصاته إلى غيره ويبقى هو بدون اختصاص، وإنما يجب أن يقتصر على جزء من الاختصاص فقط. وهذا بخلاف نظام الإنابة المؤقتة⁵⁵ الذي يتوخى إيجاد حل

50. منشور بالجريدة الرسمية عدد 3171 بتاريخ 8 غشت 1973.

51. منشور بالجريدة الرسمية عدد 3375 بتاريخ 6 يوليو 1977.

52. منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نونبر 1993، ص. 2209.

53. منشور بالجريدة الرسمية عدد 5302 بتاريخ 24 مارس 2005، ص. 1033.

54. مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص. 70.

55. مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 73 وما بعدها حيث تعرف الإنابة *suppléance* «أن يتعبد صاحب الاختصاص الأصلي أو أن يحدث له مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته فيقوم محله للقيام بذلك من عينه المشرع فيصبح مالكاً لنفس السلطات التي كان يمتلكها المختص بها أصلاً».

لحادث طارئ ناتج بالأساس عن شغور وظيفة، حيث يحل النائب محل صاحب الاختصاص الأصلي في كل اختصاصاته، فتكون الإنابة المؤقتة بصفة أصلية هي كل أعياء الوظيفة.⁵⁶ ويهدف هذا الشرط بالأساس إلى التخفيف من أعباء الرئيس الإداري، بتفويض جزء من اختصاصه إلى معاونيه أو مساعديه أو مرؤوسيه، حتى يتفرغ المفوض إلى مهامه الرئيسية، لذا يعتبر نخلي الرئيس الإداري عن اختصاصه كلية غير جائز قانوناً ويتعارض مع الأهداف التي يرمي إليها نظام التفويض.⁵⁷

• أن يكون التفويض صحيحاً: بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب الاختصاص الحقيقي والأشاب تصرفه البطالان. فلا يجوز إلا للسلطة التي تملك الاختصاص التفويض فيها، كما لا يجوز التفويض في المسائل التي قد لا يسمح المشرع بالتفويض فيها لاعتبارات معينة.

• يجب أن يكون التفويض صريحاً: بمعنى لا غموض فيه لأن التفويض غير الصريح أو الغامض يقوم مقام عدمه.

• أن يكون التفويض في حدود النص الأذن وقرار الأصل.⁵⁸ أي أن النص الذي يأذن بالتفويض يجب أن يرسم عادة الحدود التي يمارس فيها التفويض، سواء من حيث الأشخاص الذين يفوض إليهم، أو من حيث الموضوعات التي يفوض فيها.

• أن لا يكون التفويض في الاختصاصات المفوضة، فالشخص الذي يمارس اختصاصاً معيناً عن طريق التفويض لا يمكنه أن يقوم بتفويض ذلك الاختصاص لغيره. والحكمة من منع التفويض الفرعي هو تفادي انحدار الاختصاص إلى سلطات لا يعرف مداها، وبذلك يؤدي هذا الوضع إلى فقدان حكمة مشروعية التفويض.⁵⁹

ومع ذلك سمح القانون في حالات خاصة بإمكانية الخروج عن هذه القاعدة، فالظهير الشريف المتعلق بتفويض السلطة فيما يتعلق بإدارة الدفاع الوطني الصادر بتاريخ 7 فبراير 2012،⁶⁰ فوض الملك بموجبه للسيد عبد الإله بن كيران، رئيس الحكومة السابق،

56. مملكة الصرخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 73 وما بعدها.

57. في الموضوع راجع محمد سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص. 108.

58. في الموضوع راجع يوسف التلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، منشورات كلية الدعوة الإسلامية ولجنة الحفاظ على التراث الإسلامي، طرابلس ليبيا، الطبعة الأولى، 1992، ص. 65 وما بعدها.

59. يوسف التلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص. 80 وما بعدها.

60. ظهير الشريف رقم 1.12.04 صادر بتاريخ 7 فبراير 2012 بتفويض السلطة فيما يتعلق بإدارة الدفاع الوطني.

ممارسة الاختصاصات المتعلقة بتسيير إدارة الدفاع الوطني، وأجاز لهذا الأخير أن يفوض إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإدارة الدفاع الوطني وموظفي هذه الإدارة التوقيع والتأشير على جميع المقررات والقرارات المتعلقة بتسيير هذه الإدارة.⁶¹

وتتمثل الشروط الشكلية للتفويض الإداري⁶² هي:

• شكل قرار التفويض: يقصد بشكل القرار الصورة الخارجية التي تحتم القوانين والبراسيم أن يفرغ فيها قرار التفويض.⁶³ فالكتابة والتاريخ والتوقيع كلها من أشكال القرار. وكقاعدة عامة ليس هناك شكل معين للقرار، ولكن درج العمل على ضرورة أن يكون قرار التفويض مكتوباً للتدليل على صفة مصدره ولتبرير شرعية الأعمال المتخذة من قبل المفوض له. غير أنه من الناحية العملية قد يكون قرار التفويض شفوياً، مما قد يطرح في حالة وجود نزاع بين المعنيين بقرار التفويض إشكالية إثبات وجوده وما قد يترتب عنه من مسؤوليات.

وعليه فقرار التفويض لا يخضع لشكل معين، غير أنه إذا تطلب النص الأذن صدور قرار بالتفويض على شكل معين، فإنه يجب احترامه.⁶⁴ كأن يشترط في النص الأذن إظهار أن المفوض إليه إنما يتصرف باسم الأصل، وأنه يوقع نيابة عنه، أو يشترط أن يصاحب النص الأذن أو يلحق به تعليمات خاصة، فإنه يجب تطبيق ذلك كله. وقد يشترط لإجراء أحد أنواع التفويض الحصول على موافقة جهة معينة.⁶⁵

ج. ر. د. عدد 6022، بتاريخ 16 فبراير 2012، ص. 682.

61. وهو ما تم بالفعل، حيث صدرت بنص المريدة الرسمية التي صدر فيها الظهير الشريف المذكور، قرارات لرئيس الحكومة بتفويض السلطة والإمضاء بذكر من بينها: القرار رقم 3.01.12 بتاريخ 16 فبراير 2012، بتفويض الإمضاء للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بإدارة الدفاع الوطني، والقرار رقم 3.02.12 بتاريخ 16 فبراير 2012، بتفويض السلطة لمدير المندوب العسكري بإدارة الدفاع الوطني.

62. مملكة الصرخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 70.

63. يوسف التلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص. 82. فلا يمتد بالتفويض الشفوي لأنه لا يسمح بتحديد المسؤولية في حالة القاذرة حول الصلاحيات التي تم تفويضها.

64. عبد الفلاح حسن، التفويض الإداري، مرجع سابق، ص. 127.

65. يوسف التلب، التفويض الإداري بين الشريعة والقانون، مرجع سابق، ص. 82.

4 - إن القرار الصادر في إطار تفويض الاختصاص ينسب إلى المفوض إليه، وترتبط أهميته بحسب درجة المفوض إليه في السلم الإداري ويأخذ نفس مرتبة القرارات الصادرة عن المفوض إليه. أما القرار الصادر من المفوض إليه في تفويض التوقيع فيستمد قوته من المفوض صاحب الاختصاص الأصلي، حيث يصدر باسم هذا الأخير، وبالتالي فهو يأخذ قوته ودرجته من قوة ودرجة المفوض ذاته.

5 - تفويض الاختصاص يتميز بطابع موضوعي ويأخذ بعين الاعتبار منصب كل من المفوض والمفوض إليه، ومن ثم يبقى هذا التفويض قائماً حتى ولو تغير الأشخاص الذين يشغلون تلك المناصب. على العكس من ذلك، تفويض الإمضاء ذو طابع شخصي ويأخذ بعين الاعتبار الأشخاص، ومن ثم ينتهي بتغير أحد طرفي علاقة التفويض.

د - **تمييز التفويض عن الإنابة المؤقتة:** على خلاف التفويض، يقصد بالإنابة أو النيابة المؤقتة، الحالة التي يتقرب فيها صاحب الاختصاص الأصلي، أو يظهر مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته، فيخلفه في القيام بتلك الاختصاصات شخص آخر يكون المشرع قد احتاط وعينه مسبقاً بناءً على وظيفته أو موقعه.⁷⁴ والمقصود بالغياب حدوث فراغ نتيجة انقطاع أخبار صاحب الاختصاص ووجود صعوبة في الاتصال به، أما الإعاقة فتتحقق عندما يعجز صاحب الاختصاص عن مزاوله مهامه لسبب أو لآخر.

فالمشرع نظم مسألة النيابة المؤقتة لتفادي أي فراغ مفاجئ يحدث في منصب المسؤولية حتى يضمن للإدارة استمراريتها واستقرارها وذلك بتحديد الشخص الذي يتحمل المسؤولية في حالة غياب صاحب الاختصاص.

وبمقتضى النيابة المؤقتة يخلف النائب، المناب عنه في جميع اختصاصاته فيصبح محققاً للقيام بجميع الأعمال القانونية والمادية التي كان يجدر بالمناب عنه القيام بها لولا موانع الغياب. فعلى المستوى الجماعي مثلاً نص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على الإنابة المؤقتة في المادة 109: «إذا تقيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تفوق شهراً، خلفه مؤقتاً، بحكم القانون، في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب، أو في حالة عدم وجود نائب، عضو من المجلس يختار حسب الترتيب التالي:

1. أقدم تاريخ للانتخاب؛

2. كبر السن عند التساوي في الأقدمية».

المطلب الثالث:

تقدير نظام المركزية الإدارية

إذا كان أسلوب المركزية الإدارية يعتبر ضرورياً في المراحل الأولى لبناء الدولة، فإن استمرار هذه الأخيرة رهين بمدى التخفيف منه لفائدة الوحدات اللامركزية. لذا، فإن هذا الأسلوب يتميز بمظاهر قوة (مزايا) ومكامن ضعف (عيوب).

أولاً، مزايا المركزية الإدارية

تواتر العمل عند تقييم نظام المركزية الإدارية على ترديد المزايا التالية⁷⁵:

1. تعتبر المركزية الإدارية أداة فعالة لتقوية السلطة العامة داخل الدولة، وفرض هيمنتها في جميع أنحاء البلاد على جميع المستويات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. فهي تعتبر ضرورية لأي دولة حتى ولو مع وجود نظام اللامركزية الإدارية، إذ نجد سلطات تمثل السلطة المركزية وتخضع لتوجيهاتها.
2. إن المركزية الإدارية تعمل على تحقيق العدالة والمساواة بين جميع نواحي الدولة، حيث تسير جميع الأقاليم والعمالات، وجميع المرافق من قبل السلطات المركزية، الأمر الذي يتطلب نظرة شاملة لحل الإشكاليات المطروحة، وإشباع الحاجيات العامة بصفة عادلة ومتساوية بين جميع الوحدات الترابية دون تمييز، بما يحقق المساواة فيما يتعلق بالاستفادة من خدماتها.

3. تعمل المركزية الإدارية على توحيد وتشابه وتجانس النظم الإدارية في جميع أقاليم ومرافق الدولة، الشيء الذي يقوي من وحدة الدولة، ويتم ذلك كله تحت إشراف السلطات المركزية.

4. تعمل المركزية الإدارية على التقليل من النفقات العامة، وتجنب مضاعفتها، قصد استفادة مناطق متعددة من مشاريع محدودة، بالإضافة إلى السرعة في تنفيذ هذه المشاريع. **مُرْتَبِعُ 1: لَمَقَاتٌ مِنَ النُّصُوحِ**

75. في الموضوع، راجع: عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص: 233 وملكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص: 74.

5. إن نظام المركزية الإدارية يمكن الدولة المركزية من القيام بالمشاريع الضخمة التي قد تعجز عنها الوحدات اللامركزية. بناءً على هذا أو الشكل العديدة من المركزية، لا يمكن القول بأن المركزية الإدارية هي ذاتها، بل هي مجموعة من السمات، أهمها: وجود وحدة مركزية إدارية للقيام بـ **ثانياً، عيوب المركزية الإدارية** هي:

تعتري المركزية الإدارية جملة من العيوب، نختزل أهمها فيما يلي:

1. إن تعزيز نظام المركزية يؤدي لا محالة إلى **تقوية الحكم المطلق** و**طفيلان الاستبداد**

داخل الدولة.

2. يتسم نظام المركزية الإدارية **بالبطء والروتين في أداء الخدمات** وفي **تلبية احتياجات المواطنين**، لذلك تم الاهتمام إلى تطبيق نظام **التركيز الإداري** ابتغاء السماح للسلطة المحلية باتخاذ القرارات المستعجلة التي تستوجبها **الضرورة المحلية** دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

3. إن المركزية الإدارية بنظرها الشمولية على جميع أنحاء البلاد، **تفقد الحاجيات المحلية**، التي لا يمكن أن يحس بها إلا السكان المحليين، وبالتالي تؤدي إلى تميز بعض المناطق عن الأخرى. وكثيراً ما تحظى العاصمة بأهمية كبرى تفوق غيرها من الوحدات

التراية، الأمر الذي قد يخلق نوعاً من التفاوت بين الجهات والعمالات والأقاليم. **في بعض الأحيان، لا يمكن أن تكون العاصمة هي التي تقدم الخدمات الإدارية للدولة من العاصمة، أو بواسطة مندوبين أو مفوضين من السكان في هذه المنطقة.**

4. إن الاكتفاء بإدارة الدولة من العاصمة، حيث لا يسمح للسكان المحليين بالعاصمة، **مظهر من مظاهر انعدام الديمقراطية المحلية**، حيث لا يسمح للسكان المحليين بتسيير بعض شؤونهم المحلية بواسطة ممثلين لهم يختارونهم تبعاً لارتباطهم بالوحدة الترابية التي ينتمون إليها، وتبعاً للشعور الجماعي الذي لا يمكن إغفاله في الجماعات البشرية. وهو ما يجعل القرارات المتخذة غير ملائمة للاحتياجات المحلية.

5. إن نظام المركزية الإدارية يتعارض في تطبيقاته مع سياسة القرب، الوظيفة الجديدة للدولة الحديثة. فبعد مركز اتخاذ القرارات عن المكان الذي تطبيق فيه يجعل تلك القرارات غير ملائمة في الغالب لمواجهة الاحتياجات والمشاكل المحلية.

المبحث الثاني

اللامركزية الإدارية

تعرف اللامركزية الإدارية بأنها تنظيم إداري، بمقتضاء يتم توزيع السلطة داخل الدولة بين الوحدة المركزية المتواجدة في العاصمة الإدارية وبين وحدات ترابية منتشرة في جميع التراب الوطني، أو متخصصة في مجال معين، مشتقة بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي والبشري، مع خضوعها لوصاية الوحدة المركزية ضماناً للحفاظ على الاتسجام والوحدة الوطنية.

ونظام اللامركزية الإدارية امتد انتشاره إلى مختلف الدول نظراً لارتكازه على المبدأ الديمقراطي في تسيير الشؤون الإدارية وأيضاً بسبب تعدد وتنوع واتساع الوظائف الموكولة للدولة.

يقتضي البحث في موضوع اللامركزية الإدارية التعرض أولاً لأركانها وأنواعها قبل تقييم هذا الأسلوب في التنظيم الإداري في ثلاث مطالب وفق ما يلي:

المطلب الأول: أركان اللامركزية الإدارية **اللامركزية الإدارية**

المطلب الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية **اللامركزية الإدارية**

المطلب الثالث: تقدير نظام اللامركزية الإدارية **اللامركزية الإدارية**

المطلب الأول:

أركان اللامركزية الإدارية

تتمثل أركان ومقومات اللامركزية الإدارية (التراية) في ما يلي:

أولاً: وجود شؤون محلية متميزة عن الشؤون الوطنية

ثانياً: ركن الانتخاب

ثالثاً: ركن الوصاية/المراقبة الإدارية

اللامركزية الإدارية هي التي تقوم على توزيع السلطة بين الوحدات الإدارية المختلفة، وهي تتميز بالديمقراطية والشفافية والمشاركة في اتخاذ القرارات.

أولاً، وجود أمور محلية متميزة عن الأمور الوطنية

المقصود بهذا الركن هو وجود مصالح محلية ينبغي ترك عملية مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر، أي إلى السكان المعنيين بها، حتى تتفرغ الإدارة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام، تهم مجموع التراب الوطني.

فاعتراف المشرع لجزء من إقليم الدولة بالشخصية المعنوية، مع ما يترتب على ذلك من آثار ونتائج، يقتضي وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية. وتحديد أنواع الشؤون المحلية التي ينبغي أن تسند إلى الهيئات اللامركزية، أي توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية، يقوم بها المشرع في غالب الأحيان. وقد يتضمن الدستور في هذا المجال بعض التوجيهات العامة للمشرع، من ذلك ما نص عليه الفصل 135 من الدستور المغربي لسنة 2011 من أن: «الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية»، وتحديد المشرع لاختصاصات الهيئات اللامركزية يترتب عنه جملة من النتائج نختزل أهمها فيما يلي:

- لا يجوز للإدارة المركزية أن تتكسب من اختصاصات الهيئات اللامركزية.
- لا يجوز للهيئات اللامركزية أن تتحلل أو تتصلب من أي اختصاص محدد لها قانوناً.
- ويتبع المشرع عادة في تحديد المصالح المحلية للهيئات اللامركزية أحد الأسلوبين التاليين⁷⁶:

1. الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم على القواعد التالية:

- التحديد الحصري لاختصاصات كل هيئة لامركزية على حدة.
- عدم جواز قيام أية هيئة من الهيئات المحلية بممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل.

2. الأسلوب الفرنسي الذي يقوم على القواعد التالية:

- التحديد العام لاختصاصات الهيئات المحلية بصفة عامة. **مثل قانون تنظيمي للجماعات**
- إمكانية استثناء بعض الهيئات المحلية وإخضاعها لتنظيم خاص يبيحه المشرع.
- وهكذا نلاحظ أن توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والوحدات الترابية اللامركزية ليس بالأمر الهين، للتداخل الثابت والقائم بين الشؤون المحلية والشؤون

76. ملكة الصرخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 77.

الوطنية، الأمر الذي ينعكس على درجة وقوة الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية، بحسب الأسلوب المتبنى. فاختصاصات الجماعات الترابية في التجربة الفرنسية مثلاً تعتبر جد واسعة مقارنة مع نظيراتها في التجربة الإنجليزية.

ثانياً، أن يعهد بالإشراف على هذه الأمور إلى هيئات منتخبة **مثل جماعات**

إن الغاية الكامنة وراء إرساء دعائم اللامركزية الإدارية هي **إستاد مهمة تسيير المصالح المحلية** إلى أهلها، أي إلى من يهمهم الأمر. ولما كان من العسير إسنادها إلى جميع السكان لاستحالة التسيير الجماعي، تم تبني نظام الانتخاب الذي يقتضي لجوء السكان إلى عملية اختيار الأشخاص الذين سيتولون مهمة التسيير نيابة عنهم. ومن ثمة كان أسلوب الانتخاب الوسيلة الأساسية والعنصر المهم في تبني نظام اللامركزية الترابية لتجاوبه مع مفهوم الديمقراطية المحلية.

ثالثاً، ممارسة الوصاية / المراقبة الإدارية على الهيئات اللامركزية⁷⁷

تتميز الهيئات اللامركزية بقدر معين من الاستقلال الناتج عن الاعتراف لها بالشخصية المعنوية. غير أنه ضماناً لحسن سير المصالح المحلية، وتجنباً لانحراف هذه الهيئات عن الغاية من اعتمادها، ورغبة في الحفاظ على المصالح العليا بشكل يؤدي إلى الانسجام بين جميع هذه الهيئات اللامركزية، وفي مقابل الاستقلال الممنوح لها؛ تم تبني نظام قريب من مفهوم الرقابة ومختلف عنه من ناحية الممارسة. يتعلق الأمر بنظام الوصاية الإدارية⁷⁸ الذي يقصد به: «مجموع السلطات المحددة، التي يخولها القانون لجهة معينة، للإشراف على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية، بنية تحقيق وحماية المصلحة العامة».

77. وبذلك فالغاية من الوصاية الإدارية لا تخرج عن ما حدده التقرير الصادر عن المنظمة العربية للعلوم الإدارية بتاريخ 1977 حول إصلاح الحكم المحلي والمعنون «بتفعيل الخبرات لجموعة مختارة من الدول»، وذلك فيما يلي:

- تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل وحدات الحكم المحلي.
- التحقيق من تطبيق وإنفاذ أنسب وأحسن الوسائل في أداء عمليات وأنشطة وحدات الحكم المحلي.
- حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي.
- تقرير أهداف التكامل الوطني في إدارة برامج التنمية.
مأخوذ من كتاب ملكة الصرخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 78، الهامش 25.

78. لقد استبدل المشرع كلمة الوصاية الإدارية بكلمة المراقبة الإدارية فيما يتعلق بنوع الرقابة التي توضع له الجماعات الترابية، راجع بتفصيل ما سأتى لاحقاً ص.

ويخضع نظام الوصاية الإدارية للقواعد التالية:

- لا وصاية بدون وجود قانون يسمح بممارستها
 - إن نطاق ممارسة الوصاية في حالة عدم تحديده من قبل المشرع يشمل مجالي
المشروعية والملاءمة. *المشرع قانونية وفوق قانونية*
 - ممارسة الوصاية تتم من قبل الأشخاص المحددين قانوناً مع إمكانية تفويضها إذا
لم يمانع المشرع في ذلك.
 - إن حدود الوصاية تتسع وتضيق بحسب حجم الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية.
 - لا يجوز لسلطة الوصاية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ بعض القرارات،
إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة.
 - لا يجوز توجيه أوامر باتخاذ بعض القرارات من قبل سلطة الوصاية إلى الهيئات
اللامركزية.
 - لا يجوز لسلطة الوصاية أن تلزم الهيئات اللامركزية بالسير على نمط معين في
المستقبل.
 - لسلطة الوصاية حق الموافقة أو الرفض على أعمال الهيئات اللامركزية دون أن
تتعدى ذلك إلى التعديل والتغيير.
- وتمارس الوصاية الإدارية وفق طريقتين مختلفتين:

1. الطريقة الأولى: وهي المتعارف عليها في الدول الأنجلوسكسونية، حيث تسند ممارسة الوصاية إلى البرلمان والقضاء العادي كقاعدة عامة، مع ترك الحكومة إمكانية ممارسة رقابة ضئيلة عليها، خصوصاً ما يتعلق باللجوء إلى القضاء العادي في حالة تجاوز الهيئات المحلية لاختصاصاتها، بقية إجبارها على احترام القانون وإعداد الحكومة المركزية لتقرير سنوي عن أعمال الهيئات المحلية، وتقديمه إلى البرلمان، الذي يقرر على ضوءه حجم الإعانة السنوية لتلك الهيئات لحسن قيامها بواجبها وتشجيعها لها على ذلك. وتقرير الحكومة السنوي عن أعمال الهيئات المحلية يتطلب التفتيش الدوري في أعمالها، وإسداء النصيحة لها إذا اقتضت الضرورة ذلك وهي حالات خاصة يكون للحكومة المركزية سلطة مشددة في الرقابة على الهيئات المحلية إذا تعلق الأمر بالتصرف في الأملاك المحلية، وفي موضوع القروض... إلخ. وأخيراً قيام الحكومة المركزية بإصدار

بعض المراسيم لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية، إذا أجاز لها البرلمان ذلك صراحة.

2. الطريقة الثانية: وهي التي تمارس في إطار النظام الفرنسي والأنظمة التي تدور في فلكه، حيث تتميز بأنها أكثر اتساعاً وهي تشمل الوصاية على الهيئات اللامركزية نفسها وعلى أشخاصها وأعمالها.

هكذا تحتفظ السلطة المركزية أحياناً بحق تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية أو بحقوقها في إيقاف وعزل هؤلاء الأعضاء المعيّنين، بل والمنتخبين أيضاً لأسباب يحددها المشرع. كما يجوز للسلطة المركزية أن توقف المجالس المحلية لمدة محدودة ولها أيضاً حق حل هذه المجالس.

أما بالنسبة للرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية فتشمل مختلف الأعمال السلبية والإيجابية التي نص المشرع على ضرورة خضوعها للوصاية الإدارية إما بصفة مسبقة أو لاحقة. وهي على العموم تتخذ الصور التالية:

- الحصول على إذن مسبق من قبل سلطة الوصاية للقيام ببعض التصرفات.
- ضرورة إحالة بعض التصرفات قبل تنفيذها على سلطة الوصاية، قصد المصادقة عليها.
- إمكانية لجوء الهيئات اللامركزية إلى القضاء للطعن في بعض الأعمال الصادرة عن سلطة الوصاية إذا كانت تمس باختصاصاتها.⁷⁹

المطلب الثاني:

أنواع اللامركزية الإدارية

تتخذ اللامركزية الإدارية شكلين أساسيين: اللامركزية الترايية أو الإقليمية ثم اللامركزية المرفقية أو المصلحية.

أولاً: اللامركزية الترايية أو الإقليمية: *المطلوب الرضائية*

تقتضي اللامركزية الترايية أو الإقليمية الاعتراف من قبل المشرع لأجزاء من التراب الوطني بالشخصية المعنوية وبالاستقلال الإداري والمالي، لتسيير الشؤون المحلية تحت

79. ملكية المرسوم، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 79 وما بعدها.

وصاية/مراقبة السلطة المركزية، وذلك من خلال هيئات منتخبة من قبل السكان القاطنين بذلك الجزء. وهذا ما يعرف بالإدارة المحلية.

ثانياً، اللامركزية المرفقية أو المصلحية - (أولاً) مزايا التصويت الإيجابية
 مقتضى هذا النوع من اللامركزية الإدارية منح مرفق عمومي شخصية معنوية يتمتع بمقتضاها باستقلال مالي وإداري وبشري في عملية تسييره، بحسب تخصصه، وذلك تحت وصاية السلطة المنشئة له. وهذا ما يعرف بالمؤسسات العمومية.

فما هي نقط التشابه وأوجه الاختلاف بين اللامركزية الترابية واللامركزية المرفقية؟

تلخيص أوجه التشابه فيما يلي

1. كلاهما يوظف على الشخصية المعنوية العامة.
 2. كلاهما يخضع لسلطة الوصاية/المراقبة الإدارية.
 3. كلاهما يسهر على إدارة مرفق عمومي، لهذا يطلق عليهما باللامركزية الإدارية.
- أما أوجه الاختلاف بين اللامركزية الترابية واللامركزية المرفقية، فيمكن اختزالها فيما يلي:**

1. إن أساس فهم اللامركزية الترابية هو **عنصر الانتخاب**، أما التعيين فلا يكون إلا بصفة استثنائية، بخلاف اللامركزية المرفقية التي يكون فيها التعيين هو الأساس، أما الانتخاب فلا يتم النجوى إليه إلا استثناء.
2. إن أساس وجود اللامركزية الترابية هو انتشار المبادئ الديمقراطية أي أساس سياسي، في حين أن الأسباب الكامنة وراء ولادة اللامركزية المرفقية هي أسباب فنية، تعمل في الرغبة في إدارة المرافق العمومية بطريقة مرنة، تسعى إلى تحقيق أفضل وأوفر إنتاج بأقل تكلفة ممكنة.

3. يتم خلق اللامركزية الترابية بغية تنظيم مصالح عامة وغير محددة لسائر الناس القاطنين في تلك الرقعة الجغرافية المتمتع بالشخصية المعنوية، في حين يتم خلق اللامركزية المرفقية استناداً لمبدأ التخصص المرتبط بنشاط معين، والذي يكون في غالب الأحيان خاصاً ومحدداً.

4. إن وجود اللامركزية الترابية من الناحية المادية أسبق من الوجود القانوني لها. فسكان الجهة أو العمالة أو الإقليم مثلاً لهم وجود حقيقي سابق على الاعتراف بالشخصية المعنوية لوحدتهم الترابية المحلية القاطنين بها. أما اللامركزية المرفقية فلا يكون لها وجود حقيقي إلا بعد إنشاء المرفق ومنحه الشخصية المعنوية.⁸⁰

المطلب الثالث:

تقدير نظام اللامركزية الإدارية

يتميز نظام اللامركزية الإدارية بمجموعة من الإيجابيات (أولاً)، كما توجه إليه جملة من الانتقادات (ثانياً).

أولاً، مزايا اللامركزية الإدارية

- يمكن إجمال مزايا اللامركزية الإدارية في ما يلي:
1. تساهم اللامركزية الإدارية في عملية تخفيف العبء عن السلطة المركزية، خصوصاً مع ازدياد تدخل الدولة في العديد من المجالات الاقتصادية والاجتماعية. فلم تعد وظيفتها تنحصر في المهام التقليدية الثلاث: الدفاع، الأمن والقضاء؛ بل أضحت تتدخل في مختلف مناحي الحياة.
 2. إن نظام اللامركزية الإدارية يتميز بالسرعة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية، وبذلك فهو يساهم في عملية تقريب الإدارة من المواطنين، بخلاف نظام المركزية الذي ارتبط بمبدأ بعد الإدارة عن المواطنين. وعليه فإن نظام اللامركزية الإدارية يتماشى وسياسة القرب في تدبير الشؤون العامة.
 3. إن نظام اللامركزية الإدارية يحقق نوعاً من العدالة في توزيع الضرائب العامة، حيث تحصل كل وحدة ترابية على ما تحتاجه من أموال لتسيير الأمور المحلية، بشكل يراعى فيه على العموم مبدأ المساواة.⁸¹

80. مليكة الصروخ، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 76.

81. مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 82.

4. تبرز أهمية اعتماد نظام اللامركزية أثناء الأزمات، إذ يفضلها يمكن تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات لتجاوز المشاكل دون انتظار الرجوع إلى العاصمة، وما قد يترتب على ذلك من فوات الأوان وتفاقم الأزمة.

5. يعتبر نظام اللامركزية أداة لقياس درجة الديمقراطية المحلية، فعلى ضوءه يمكن الحديث عن التنمية المحلية، وقياس مدى التقدم السياسي لبلد معين. فهو نظام يتجاوب مع الأفكار الديمقراطية يشارك للسكان المحليين في إدارة شؤونهم العامة.

ثانياً، عيوب اللامركزية الإدارية

تتلخص عيوب اللامركزية الإدارية فيما يلي:

1. إن اعتماد نظام اللامركزية بشكل مطلق قد يؤدي إلى تقوية النزعة المحلية، وما يترتب عنها من إضعاف سلطة الدولة المركزية والمساس بوحدةها. مما قد يرجعنا إلى الاستبداد المركزي أي هيمنة السلطة المركزية.

2. إن سيادة نظام اللامركزية يخلق نوعاً من التنافس الضار بين الوحدات المستقلة، مما قد يؤثر على الصالح العام، من خلال ترجيح المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية.

3. ضعف التكوين الذي يتوفر عليه الأشخاص المشرفين على تسيير الهيئات اللامركزية، خصوصاً وأن الاعتبار السياسي يكون مرجحاً في اختيارهم عن معايير الكفاءة والخبرة والتجربة.

المحور الثاني

التنظيم الإداري المركزي بالمغرب

تشكل الإدارة المركزية البنية الرئيسية للمجال الإداري في التنظيم الإداري المغربي. وتشتمل الإدارة المركزية بالمغرب على الملك (الفصل الأول) والحكومة (الفصل الثاني).¹

1. في الموضوع، راجع: عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 8 وما بعدها.

الفصل الأول

الملك

يلعب الملك دوراً أساسياً في النظام السياسي والإداري المغربي، ويمارس اختصاصات تشريعية، تنفيذية وقضائية.

ويتبغى التمييز في هذا الصدد بين الملك وبين المؤسسة الملكية. فالدستور المغربي واضح في هذا الصدد، إذ يخاطب الملك كشخص وليس كمؤسسة التي تنصرف للدلالة على مجموع أفراد المؤسسة الملكية.

وبالمناسبة عرفت اختصاصات الملك في الدستور الحالي عدة تعديلات، لكننا سنقتصر في هذه الدراسة على دور الملك في الإدارة المركزية وذلك من خلال ما يلي:

• المبحث الأول: الإطار التاريخي لاختصاصات الملك

• المبحث الثاني: الاختصاصات الملكية في المجال الإداري

• المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للأعمال الملكية المتخذة في المجال الإداري

• المبحث الرابع: الهيئات التابعة للملك

المبحث الأول

الإطار التاريخي لاختصاصات الملك

مرت اختصاصات الملك بتطورات شكلية ووظيفية. ويمكن التمييز في التطور التاريخي لهذه الاختصاصات بين مرحلتين أساسيتين: مرحلة ما قبل دستور 1962 ومرحلة ما بعد دستور 1962.

أولاً: المرحلة السابقة لدستور 1962

وهي المرحلة التي تمتد إلى سنة 1962، تاريخ وضع أول دستور مغربي، وتشمل على العموم ما يصطلح عليه فترة ما قبل الحماية وفترة الحماية. حيث كان السلطان قبل الحماية يمثل الجهاز الرئيسي في النظام الإداري وكان يمسك بمجموع السلطة التنفيذية، ومنه كانت تنبثق باقي السلطات الإدارية الأخرى المركزية والمحلية.

أما بعد دخول المستعمر الفرنسي، فرغم بقاء مؤسسة السلطان وحفاظها على مرتبتها الأولى، إلا أن سلطاتها الإدارية تقلصت لصالح مؤسسات الحماية التي كانت تتمثل في الإقامة العامة التي نزلت بكل ثقلها لأجل استغلال ثروات البلاد، فكان من الأولى أن تسيطر على الأجهزة الإدارية وتجعلها في خدمتها، الأمر الذي جعلها تستحوذ من الناحية الواقعية على معظم السلطات الإدارية.²

وبعد حصول المغرب على الاستقلال، عادت وظيفة السلطان إلى الواجهة، حيث كانت هي الأساس في ممارسة كافة السلطات الإدارية، ومنها تنبثق السلطات الأخرى التي تمارسها باقي الهيئات المعنية.

وقد استقرت هذه الوضعية إلى حين وضع أول دستور مغربي سنة 1962، حيث دخلت اختصاصات الملك إلى التحديد والتقييد في إطار ما أصبح يسمى بالاختصاصات الملكية الدستورية نسبة إلى النظام القائم في المغرب الملكية الدستورية.

2- في الموضوع راجع: محمد أدركي، الظهور الشريف في القانون العام المغربي، دار الثقافة، الدار البيضاء، 1987.

ثانياً: المرحلة اللاحقة لدستور 1962

يدخل أول دستور مغربي سنة 1962 أصبح الحديث عن الاختصاصات الملكية في المجال الدستوري، وبذلك أضحت الملك له قائمة من الاختصاصات الدستورية منصوص عليها في دستور 1962 وما لحقه من تعديلات على امتداد الدساتير اللاحقة (1970-1972-1992-1996-2011). وعليه، سنتولى دراسة الاختصاصات الملكية في المجال الإداري من خلال دستور 2011.

المبحث الثاني

الاختصاصات الملكية في المجال الإداري

خصص دستور 2011 الباب الرابع منه للملكية، وقام بإلغاء الفصل 19 من الدستور السابق، الذي أثار نقاشاً فقهيًا واسعًا وتم تعويضه بالفصلين 41 و42 وذلك للتمييز بين الصلاحيات الدينية والمدنية للملك. هكذا نص الفصل 41 على ما يلي: «الملك أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية».

يرأس الملك، أمير المؤمنين المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه.

ويتعتبر المجلس الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسميًا، في شأن المسائل المحالة إليه، استنادًا إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الخفيف ومقاصده السمحة. تحدد اختصاصات المجلس وتأليفه وكيفية سيره بظهير.

يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، والمخولة له حصريًا بمقتضى هذا الفصل، بواسطة ظهائره.

أما الفصل 42 فتص على ما يلي: «الملك رئيس الدولة، ويمثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة».

الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.

يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائره، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.

توقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و44 (الفقرة الثانية) و47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و51 و57 و59 و130 (الفقرتان الأولى والرابعة) و174.

الوجيز في التنظيم الإداري المغربي

وعليه، فالملك يمارس اختصاصات متنوعة ومتعددة مرتبطة على حد سواء بكل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وكذا السلطة القضائية. غير أننا سنركز فقط على النوع الأول من الاختصاصات ونحيل على المراجع المتخصصة بشأن الاختصاصات التشريعية والقضائية.

وفيما يتعلق باختصاصات الملك في مجال السلطة التنفيذية نميز بين اختصاصاته في المرحلة العادية واختصاصاته في المرحلة الاستثنائية.

أولاً، اختصاصات الملك التنفيذية في المرحلة العادية

حسب الدستور المغربي، يختص الملك في مجال السلطة التنفيذية بما يلي:

1. تعيين رئيس الحكومة وأعضائها

يمقتضى الفصل 47 من الدستور، يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها.

فلم يعد الملك - كما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة - يتوفر على سلطة تقديرية لاختيار شخص رئيس الحكومة (الوزير الأول سابقاً) حيث كان يمكنه تعيين شخص تقوهره أو سياسي/حزبي من الأغلبية أو المعارضة على السواء، وإنما أضحت الاختصاص الملكي بتعيين رئيس الحكومة مقيداً بالنتائج الانتخابية.

غير أن الملك بالمقابل، غير مقيد وفقاً للدستور بتعيين المسؤول الأول للحزب السياسي الذي تصدر الانتخابات، إذ يمكنه أن يعين أي شخص من ذلك الحزب، وإن كانت الأعراف الديمقراطية في مختلف الدول تكرر تعيين المسؤول الأول للحزب الفائز بالأغلبية في الانتخابات كرئيس الحكومة، وهو ما حصل فعلاً في المغرب عندما قام الملك بتعيين السيد عبد الإله ابن كيران، الأمين العام لحزب العدالة والتنمية، باعتباره الفائز بأغلبية المقاعد في مجلس النواب³ رئيساً للحكومة⁴. وفي إطار صلاحياته الدستورية عين الملك السيد سعد الدين العثماني رئيساً للحكومة بدلاً من السيد عبد

3. ظهير شريف رقم 11.183 صادر بتاريخ 29 نوفمبر 2011 بتعين السيد عبد الإله ابن كيران رئيساً للحكومة، ج. ر عدد 6000 بتاريخ فاتح دجنبر 2011، من. 5700 واستدراك خطأ ج. ر عدد 6010 بتاريخ 5 يناير 2012، من. 165.

4. ظهير شريف رقم 12.01 صادر بتاريخ 3 يناير 2012 بتعين أعضاء الحكومة، ج. ر عدد 6009 مكرر بتاريخ 4 يناير 2012، من. 154 واستدراك خطأ ج. ر عدد 6010 بتاريخ 5 يناير 2012، من. 166.

الإله ابن كيران (الأمين العام لحزب العدالة والتنمية) عندما لم يفلح هذا الأخير في تشكيل الحكومة واقتراح أسماء أعضائها على الملك.⁵

ويقوم الملك أيضاً بتعيين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، لكن إذا كان تعيين أعضاء الحكومة يتم بقرار ملكي، فإن الدستور ينص على أنه عقب هذا التعيين يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية.

ويكون هذا البرنامج موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب. ولا تكون الحكومة منصبة إلا بعد حصولها على ثقة مجلس النواب أي تصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب لصالح البرنامج الحكومي.⁶

في هذا الإطار، يطرح إشكال بخصوص الفترة الممتدة بين تعيين الملك لأعضاء الحكومة وبين حصول هذه الأخيرة على الثقة أمام مجلس النواب، وبصفة أخرى هل التعيين الملكي لأعضاء الحكومة كاف لمباشرة هؤلاء لمهامهم وتسليمهم لسلطتهم أم أن الأمر يقتضي انتظار التنصيب البرلماني بمصادقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة على البرنامج الحكومي.

لقد اعتبر بعض الباحثين⁷ أن تسليم السلط الذي تم مباشرة بعد التعيين الملكي (لحكومة عبد الإله ابن كيران) هو إجراء غير دستوري كما أن قيام بعض أعضاء الحكومة باتخاذ مجموعة من القرارات في إطار الوزارات التي يشرفون عليها، قبل التنصيب البرلماني، هو أيضاً إجراء غير دستوري.

وبدورنا نعتبر أن مقتضيات الدستور واضحة في نفي التنصيب المزدوج للحكومة، فتعيين الملك لأعضاء الحكومة لا يكون نهائياً إلا بعد موافقة البرلمان على برنامجها،

5. راجع الظهير الشريف رقم 1.17.04 الصادر بتاريخ 17 مارس 2017 بمعين السيد سعد الدين العثماني رئيساً للحكومة، ج. ر. ج. 6554 بتاريخ 23 مارس 2017، ص. 896.

6. الفصل 88 من دستور 2011.

7. أحمد مفيد، «ملاحظات منهجية حول تنزيل الوثيقة الدستورية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 103، مارس-أبريل 2012، ص. 17.

ومن ثم فهي غير مؤهلة لمباشرة مهامها إلا بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، وذلك للأسباب التالية:

- أن الفترة التي تعقب تعيين الملك لأعضاء الحكومة وقبل التصويت على البرنامج الحكومي، قد تطول وقد تقصر لإعداد وصياغة البرنامج الحكومي وإعداد التوافقات السياسية اللازمة، وهو ما يجعل من الضروري استمرار الحكومة السابقة في هذه الفترة الانتقالية.
- الدستور ينص صراحة في الفصل 88 على أنه «تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب...».
- الدستور ينص صراحة على أن «تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة».
- إن عدم حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب بعدم تصويت الأغلبية المطلقة لأعضائه على البرنامج الحكومي يؤدي إلى استقالة الحكومة، وهو ما يطرح علامة استفهام بخصوص مآل القرارات المتخذة من أعضاء الحكومة المستقيلة قبل حصولها على ثقة مجلس النواب، هل ستعتبر في حكم «الوزير الفعلي» قياساً على نظرية الموظف الفعلي.
- وأمام النقاش الفقهي والسياسي الذين أعقبا تنزيل مقتضيات دستور 2011، تدخل المشرع بمقتضى القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها لتحديد القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمر الجارية ومهام الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب فقص على أن الحكومة المنتهية مهامها تستمر في تصريف الأمور الجارية وذلك إلى غاية تشكيل حكومة جديدة، حيث يمكنها اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان انتظام سير المرافق العمومية، غير أنه لا تندرج ضمن تصريف الأمور الجارية التدابير التي من شأنها أن تلزم الحكومة المقبلة بصقة دائمة ومستمرة، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا.⁸ أما الحكومة الجديدة المعينة من قبل الملك باقتراح من رئيس الحكومة، والتي لم تنصب بعد من قبل مجلس

8. المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

• التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية الثانية: والي بنك المغرب والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية التي ستحدد لاحقاً بقانون تنظيمي.

ورئاسة الملك للمجلس الوزاري، الذي يتم التداول فيه بشأن التدابير الاستراتيجية المتعلقة بسياسة الدولة ومشاريع القوانين الأساسية وكذا القرارات المهمة، تمكنه من الاطلاع عليها وتوجيهها.

3. سلطة التعيين

يمقتضى دستور 1996، كان الملك يتوفر على سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية كما كان له الحق في تفويض ممارسة هذا الحق لغيره، وقد قام الملك فعلاً بتفويض سلطة تعيين أحوال الدولة إلى الوزير الأول والوزراء كل فيما يخصه بمقتضى مرسوم 20 نونبر 1963 الذي تم تعويضه بظهير 24 غشت 1971 ثم بظهير 18 يوليوز 1972¹¹ وأخيراً بظهير 29 شتنبر 1999¹² الذي حدد مجموعة من المناصب التي بقي حق التعيين فيها محفوظاً للملك وهي: الكتاب العامون بالوزارات - المدبرون العامون ومديرو الإدارة المركزية - المفتشون العامون - المهندسون العامون - المفتش العام للمالية - المفتش العام للإدارة انترابية - الأطباء المفتشون العامون - البيطرة المفتشون العامون - المحللون المتطوعون العامون - ولاة الأمن - المراقبون العامون للشرطة ورؤساء الأمن الإقليمي وعمداء الشرطة - مديرو المؤسسات العمومية - عمداء الجامعات - قديموا الكليات - مديرو الأكاديميات.

أما دستور 2011 فقد غير بشكل جوهري من سلطات الملك في التعيين، فإذا كان الملك، باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، احتفظ بحق التعيين في الوظائف

النواب، فتكلف بممارسة مهام إعداد البرنامج الحكومي الذي يعتزم رئيس الحكومة عرضه أمام البرلمان وإصدار قرارات تفويض الاختصاص أو الإمضاء اللازمة لضمان استمرارية المرافق العمومية وممارسة صلاحيات اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان انتظام سير المرافق العمومية.⁹

2. رئاسة المجلس الوزاري

يمقتضى الفصل 48 من الدستور يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء، هكذا لأول مرة حدد الدستور تركيبة المجلس الوزاري، حيث استبعد كتاب الدولة من تشكيلته كما نظم أيضاً كيفية انعقاده بالنص على أنه ينعقد بمبادرة من الملك أو يطلب من رئيس الحكومة، وللملك أن يفوض لرئيس الحكومة بناء على جدول أعمال محدد رئاسة مجلس وزاري.

أما فيما يخص القضايا والمسائل التي يتداول فيها المجلس الوزاري، فقد عرفت تعديلات مهمة بمقتضاها أصبح المجلس الوزاري يتداول طبقاً للفصل 49 من الدستور في القضايا والتصوص التالية:

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة؛
- مشاريع مراجعة الدستور؛
- مشاريع القوانين التنظيمية؛
- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية؛
- مشاريع القوانين - الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من الدستور؛
- مشروع قانون العفو العام؛
- مشاريع التصوص المتعلقة بالمجال العسكري؛
- إعلان حالة الحصار؛
- إشهار الحرب؛
- مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل 104 من الدستور¹⁰؛

9. المادة 38 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وسير أعمال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

10. ينص الفصل 104 من الدستور على ما يلي: «يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة

ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يوقع في مجلس وزاري.
يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب لمسيرياً يسمن بصفة خاصة، ذراع قرار الحل وأعادته.

11. الظهير الشريف رقم 1. 72. 113 بتاريخ 18 يوليوز 1972 المتعلق بالتفويض في سلطة التعيين، ج. د. عدد 3118، بتاريخ 2 غشت 1972، ص. 2003.

12. الظهير الشريف رقم 1. 99. 205 الصادر بتاريخ 29 شتنبر 1999، ج. د. عدد 4734، بتاريخ 4 أكتوبر 1999، ص. 2512. مع الإشارة أن هذه التعديلات لم يكن دستور 1996 يشترط عرضها على المجلس الوزاري.

العسكرية وله أن يتولى لغيره ممارسة هذا الحق¹³، فإنه لم يعد يتوفر على سلطة التعيين العامة في الوظائف المدنية إلا في بعض الفصول الخاصة ووفق مساطر جديدة. ومن خلال قراءة فصول الدستور، يتضح أن الملك يتوفر على سلطة التعيين في المناصب التالية:

- تعيين عشر شخصيات في مجلس الوصاية (الفصل 44 من الدستور)؛
- تعيين رئيس الحكومة وأعضائها (الفصل 47 من الدستور)؛
- التعيين في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي¹⁴ والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية¹⁵ (الفصل 49 من الدستور).
- غير أن التعيين في هذه المناصب مشروط بأن يكون باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني وبضرورة التداول بشأنه في المجلس الوزاري.
- التعيين في الوظائف العسكرية (الفصل 53 من الدستور).
- الموافقة بظهير على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية¹⁶ (الفصل 57 من الدستور).

• تعيين خمس شخصيات من المجلس الأعلى للسلطة القضائية، مشهود لها بالكفاءة والتجرد والنزاهة، والمضاء المتميز في سبيل استقلال القضاء وسيادة القانون،

13. إن التعيين في الوظائف العسكرية من اختصاصاً حصرياً ومبايناً لسلطة القائد الأعلى، ورئيس أركان الحرب العامة لقوات المسلحة الملكية. المادة 53 من الدستور.
14. راجع على سبيل المثال الظهير الشريف رقم 1.15.63 الصادر بتاريخ 2 يونيو 2015 بتعيين المدير العام للأمن الوطني، ج. ر. عدد 6369 بتاريخ 15 يونيو 2015، ص. 5720.
15. راجع الخطاب الملكي التوجه إلى الأمة بتاريخ 17 يونيو 2011 بمناسبة عرض مشروع الدستور الجديد على الاستفتاء. تعدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية كما أقرتها إلى ذلك سابقاً.
16. ميز دستور 2011 بين سلطة تعيين القضاة الموكولة للمجلس الأعلى للسلطة القضائية وبين سلطة الموافقة على التعيين التي يختص بها الملك وإن كان هو الذي يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية.

ومن المستجدات التي جاء بها هذا الدستور أيضاً ما نص عليه الفصل 114: «تكون القرارات الملزمة بالوضعية الفردية الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية قابلة لتعلن بسبب النقط في استعمال السلطة أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالملكة».

من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى (الفصل 115 من الدستور).¹⁷

• تعيين ستة أعضاء في المحكمة الدستورية من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى وتعيين رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم (الفصل 130 من الدستور).¹⁸

وبالمعاصرة صدر بتاريخ 17 يوليو 2012 القانون التنظيمي رقم 12-02 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور¹⁹، عمل على تعداد لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية التي يعين المسؤولون عنها بظهير بعد التداول في المجلس الوزاري بناء على اقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني.

وإذا كان الملك يتوفر على سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية وفق ما سبق شرحه، فبالتمعية يخضع المعينون بظهير في كل ما يتعلق بوضعيتهم الفردية من ترقية ونقل وتأديب إلى تدابير متخذة بظهير أيضاً وذلك طبقاً للقاعدة توازي الشكليات التي تقضي بأن من يتوفر على سلطة التعيين يتوفر على سلطة الترقية والتأديب والإقالة أو

17. راجع الظهير الشريف رقم 1.17.11 الصادر بتاريخ 6 أبريل 2017 بتعيين أعضاء بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، ج. ر. عدد 6551 بتاريخ 17 أبريل 2017، ص. 2704.

18. راجع الظهير الشريف رقم 1.17.05 بتعيين السيد سعيد إجراني رئيساً للمحكمة الدستورية والظهير الشريف رقم 1.17.06 بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية، الصادرين بتاريخ 7 أبريل 2017، ج. ر. عدد 6560 بتاريخ 13 أبريل 2017، ص. 2664.

19. القانون التنظيمي رقم 12-02 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 17 يوليو 2012، ج. ر. عدد 6066 بتاريخ 19 يوليو 2012، ص. 4235 وما بعدها (وقد خضع لعدة تنقيحات). وعلى إثر عرض هذا القانون على أنظار المجلس الدستوري، اعتبر هذا الأخير أن المشرع هو الذي له صلاحية تقدير ما يدرج وما لا يدرج في مضمار المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية، وهي صلاحية ليس للمجلس الدستوري التفتيش عليها طالما أن ممارستها لا يعترضا خطاً بين في التقدير.

وأضاف أن الدستور لم يرقم أي تمييز في مسطرة وشكل تعيين المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية، راجع قرار المجلس الدستوري رقم 854-2012، ج. ر. عدد 6054 بتاريخ 7 يونيو 2012، ص. 3550.

وجدير بالإشارة أن صدور القانون التنظيمي رقم 12-02 أعطاه نقاش سياسي واسع حول القصور به الاستراتيجية ومعابير تصنيف المؤسسات والمقاولات العمومية (الاستراتيجية وغير الاستراتيجية). راجع طارق حسن، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مؤلفات وأعمال جامعية»، عدد 92، 2012، ص. 98 وما بعدها.

العزل، وطبقاً لنفس القاعدة يتوفر الملك على سلطة إعفاء وإقالة أعضاء الحكومة (بعد استشارة رئيس الحكومة).²⁰

4. رئاسة بعض المجالس الدستورية

بالإضافة إلى رئاسته للمجلس الوزاري طبقاً لمقتضيات الفصل 48 من الدستور يرأس الملك أيضاً المجلس العلمي الأعلى (الفصل 41 من الدستور) والمجلس الأعلى للأمن (الفصل 54 من الدستور) والمجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصلين 56 و57 من الدستور).

وهذه الرئاسة تمكن الملك من لعب دور التوجيه والإشراف على مختلف المجالات المؤكولة لتلك المجالس.

ثانياً: اختصاصات الملك التنفيذية في المرحلة الاستثنائية

نص الفصل 59 من دستور 2011، الذي حل محل الفصل 35 من دستور 1996، على ما يلي: «إذا كانت حوزة الثراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية».

لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.

تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة.

ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، ويتخذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها.

20، راجع على سبيل المثال الظهير الشريف رقم 1.17.72 الصادر بتاريخ 25 أكتوبر 2017 بإعفاء بعض أعضاء الحكومة من مهامهم، ج. ر. ح. 6616 بتاريخ 26 أكتوبر 2017 من 6190. يتعلق الأمر بالمراسلة: محمد بيل عبد الله من مهام وزير إعداد الثراب الوطني والتعمير والأشغال وسياحة الدولة؛ الحسين الوردي من مهام وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي؛ العربي بشلح من مهام كاتب الدولة لدى وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي؛ الكلف بالتكوين المهني.

يتضح من الفصل السابق أن إعلان الملك لحالة الاستثناء يكون بظهير بعد تحقق مجموعة من الشروط الموضوعية والشكلية:

1. الشروط الموضوعية، وهي:

- أن تكون حوزة الثراب الوطني مهددة؛
- أو أن تقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية.

2. الشروط الشكلية، وتتمثل في:

- استشارة رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المحكمة الدستورية؛
- توجيه خطاب إلى الأمة؛
- إعلان حالة الاستثناء بظهير.

وبإعلان حالة الاستثناء، يخول الملك مختلف السلطات التشريعية والتنظيمية التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية ويقتضيها الرجوع في أقرب الآجال إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية.

ومن ناحية الممارسة، دلت تجربة حالة الاستثناء التي تم إعلانها يوم 7 يونيو 1965 عن تركيز جميع السلطات التشريعية والتنفيذية بين يدي الملك الذي أصبح الرئيس الفعلي للإدارة. وحتى بعد تعيين وزير أول بتاريخ 6 يونيو 1969، فإن ذلك لم يغير من الوضع شيئاً، إذ أنه لم يكن يمارس سوى الاختصاصات المفوضة إليه من طرف الملك، فاختصرت مهمته على توقيع المراسيم الملكية مذيبة بعبارة «عن جلالة الملك وبأمر منه».

غير أن الدستور نص على بعض الضمانات أثناء تطبيق حالة الاستثناء نجلها فيما يلي:

- لا يتم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية؛
- تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة؛
- ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها ويتخذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها.

وجدير بالإشارة أنه إذا كان رئيس الحكومة يتفرد بممارسة السلطة التنظيمية في الحالة العادية، فإن الإعلان عن حالة الاستثناء يخول للملك اتخاذ مختلف التدابير والإجراءات التي يتطلبها الدفاع عن الوحدة الترابية ويقتضيها الرجوع في أقرب الآجال إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية ومن ضمنها طبعاً التدابير التنظيمية.

إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية ومن ضمنها طبعاً التدابير التنظيمية²¹ وحتى في الحالة العادية، يملك الملك سلطة اتخاذ مجموعة من السلطات التنظيمية²² نتيجة توفره على اختصاصات دستورية في ميادين متعلقة بالدفاع الوطني والشؤون الإسلامية وحماية الحقوق والحريات.

فيما عتباره، القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية (الفصل 53 من الدستور) ورئيس المجلس الأعلى للأمن (الفصل 54 من الدستور)، يمارس الملك مهام وزارة الدفاع الوطني منذ إنشائها، حيث يعمل على تفويض هذه الصلاحيات لرئيس الحكومة كلما تم تعيينه.²³

وباعتباره أمير للمؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية (الفصل 41 من الدستور) ورئيس المجلس العلمي الأعلى، يمارس الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين بواسطة ظهائره.

فالتنظيم واختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية مثلاً يتم بظهير²⁴، خلافاً لباقي الوزارات التي يتم تنظيمها بمراسيم لرئيس الحكومة، نفس الشيء بالنسبة للمجلس العلمي الأعلى الذي نص الدستور على أن اختصاصاته وتأليفه وكيفية سيره تعدد بظهير²⁵. الأمر يسري على مختلف الهيئات المرتبطة بالحقل الديني الذي المجال المحفوظ للملك.²⁶

21. وإن كان الدستور لا يلمس على ذلك صراحة.

22. راجع الظهير الشريف رقم 1.12.04 الصادر بتاريخ 7 فبراير 2012 بتفويض سلطة ممارسة الاختصاصات المتعلقة بتسيير إدارة الدفاع الوطني للسيد عبد الإله ابن كيران رئيس الحكومة السابق (سيفت الإشارة إليه).

23. راجع الظهير الشريف رقم 1.16.38 الصادر بتاريخ 26 فبراير 2016 في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، ج. ر. عدد 6448 بتاريخ 17 مارس 2016 ص. 2691.

24. الفصل 41 من الدستور.

25. راجع على سبيل المثال الظهير الشريف رقم 1.16.158 الصادر بتاريخ 14 سبتمبر 2016 بإعادة تنظيم جامع القرويين، ج. ر. عدد 6505 مكرر بتاريخ 5 أكتوبر 2016، ص. 7064 وما بعدها والظهير الشريف رقم 1.16.159 الصادر بنفس التاريخ بإعادة تنظيم المدرسة القرآنية التابعة لمسجد الحسن الثاني بالدار البيضاء، نص الجريدة الرسمية، ص. 7064 وما بعدها، الظهير الشريف رقم 1.16.81 الصادر بتاريخ 22 يونيو 2016 بتغيير الظهير الشريف رقم 1.15.75 بتاريخ 24 يونيو 2015 المتعلق بإحداث مؤسسة محمد السادس للعلماء الأفارقة، ج. ر. عدد 6513 بتاريخ 31 أكتوبر 2016، ص. 7487 وما بعدها.

وأخيراً، طبقاً للفصل 42 من الدستور، الذي يجعل من الملك كرئيس الدولة الساهر على صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة، يمكن للملك اتخاذ مختلف التدابير التنظيمية المتعلقة بتلك المجالات كأحداث مجالس استشارية بجانبه²⁶.

26. كما هو الشأن بالنسبة لإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط قبل دستور 2011، راجع: الظهير الشريف رقم 1.11.25 الصادر بتاريخ 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط، ج. ر. عدد 5926 بتاريخ 17 مارس 2011، ص. 802 وما بعدها والظهير الشريف رقم 1.11.19 الصادر بتاريخ فاتح مارس 2011 بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج. ر. عدد 5922 بتاريخ 3 مارس 2011، ص. 574 وما بعدها. وتطبيقاً لأحكام الفصلين 161 و 171 من الدستور، تم إعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمقتضى قانون بدل ظهير وذلك لملاءمة الإطار القانوني لهذه المؤسسة مع مبادئ ياربس المتعلقة بالمؤسسات الوطنية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان ومبادئ بلغراد حول العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمانات، حيث صدر القانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.18.17 بتاريخ 22 فبراير 2018، ج. ر. عدد 6652 بتاريخ فاتح مارس 2018 ص. 1227 وما بعدها.

المبحث الثالث

الطبيعة القانونية للأعمال الملكية
المتخذة في المجال الإداري

من خلال ما سبق، يلاحظ أن الملك يمارس مجموعة من الاختصاصات ذات الطبيعة الإدارية سواء في الظروف العادية أو خلال حالة الاستثناء، ومن ثم يطرح التساؤل حول ما إذا كان الملك يعتبر سلطة إدارية أم لا عندما يتخذ قرارات في المجال الإداري؟ وبالتالي هل يجوز الطعن بالإلغاء ضد هذه القرارات أم لا؟ ينبغي التمييز في هذا الصدد بين كل من موقف القضاء وموقف الفقه.

أولاً، موقف القضاء

استقر موقف القضاء المغربي على عدم قابلية الطعن في القرارات الملكية بتبديرات مختلفة ومتواترة، ويمتطوق شبه قار في المضمون ومتنوع في سند العلة، وعليه ينبغي التمييز في نظرنا بين مرحلتين: المرحلة السابقة عن إنشاء المحاكم الإدارية، ومرحلة العمل بنظام المحاكم الإدارية.

1. موقف القضاء السابق عن إنشاء المحاكم الإدارية

تميزت هذه المرحلة بصدر أهم الأحكام والقرارات القضائية التي أثارت جدلاً فقهيها صاحبها يمكن الإشارة إلى أهمها فيما يلي:

• حكم محكمة الاستئناف بالرباط الصادر في 4 ماي 1944²⁷ في قضية جماعة تمسكت، حيث تم التأكيد على تمييز الظواهر ذات الصبغة الإدارية، والتي يمكن أن تكيف على أساس المراسيم لطبيعتها الفردية والمضمونها المتعلقة بمصالح شخصية لأفراد معينين. الشيء الذي يمكن أن نستنتج منه أن الظواهر صنفان: الصنف الأول ذو طبيعة إدارية، والصنف الثاني ذو طبيعة تشريعية. إلا أن مجلس

27. منشور ضمن مجموعة أحكام محكمة الاستئناف بالرباط لسنة 1944، ص. 439.

الدولة الفرنسي الذي كان مختصاً آنذاك للنظر في الطعن بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة ضد القرارات الإدارية غير الشرعية الصادرة في حق الموظفين العاملين في إدارة الحماية بالمغرب طبقاً لظهير فاتح شتبر 1928، قرر عدم صلاحيته للنظر في إلغاء الظواهر الملكية، مؤكداً على أن كل الظواهر ذات طبيعة تشريعية رغم أن الظواهر المقصودة في القضايا المعروضة عليه ذات طبيعة إدارية.²⁸

• وبعد إحداث محكمة النقض بمقتضى ظهير 27 شتبر 1957²⁹، أصبحت مختصة للنظر في طلبات إلغاء المقررات الصادرة عن السلطات الإدارية بدعوى الشطط في استعمال السلطة. غير أنه لدى نظرها في الطعن ضد القرارات الملكية، قضت منذ البداية بأن «الطعن ليس موجهاً ضد قرار صادر عن سلطة إدارية، وإنما ضد قرار صادر عن الملك في شكل ظهير»³⁰، معتبرة أنها غير مختصة طبقاً للفصل الأول من ظهير 1957 بالنظر في قرار فردي صادر عن الملك ومتخذ في شكل ظهير.³¹

• وبعد دخول دستور 1962 حيز التنفيذ، أتاحت الفرصة لمحكمة النقض للنظر من جديد في الطبيعة القانونية لقرارات الملك المتخذة في المجال الإداري وذلك في قضية مزرعة عبد العزيز المشهورة.³² إلا أن محكمة النقض ظلت متمسكة بموقفها السابق ودعمته بمجموعة من التعليقات، وتواترت اجتهاداتها بعد ذلك في الأحكام والقرارات اللاحقة.³³

28. في الموضوع، راجع عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، م. م. ص. صفحة 264 وما بعدها.

29. ظهير شريف رقم 1.57.223 صادر بتاريخ 27 شتبر 1957 يتعلق بالمجلس الأعلى، ج. ر. عدد 2347 بتاريخ 1957/10/18 الذي خصص لعدة تعديلات آخرها القانون رقم 58.11 الصادر بتعديده الظهير الشريف رقم 1.

30. 170 بتاريخ 25 أكتوبر 2011 الذي حلت بموجبه عبارة محكمة النقض محل عبارة المجلس الأعلى، ج. ر. عدد 5989 مكرر بتاريخ 26 أكتوبر 2011، ص. 5228.

31. C. S. A n° 93، 18 juin 1960، Abdelhamid Ronda RACSA 1960-1961، p. 136.

32. C. S. A n° 314، 15 juillet 1963، Benasouda Abdellah RACSA 1961-1965، p. 173.

33. تلخص واقع قضية مزرعة عبد العزيز في أن هذا الأخير كان ملك شركة فلاحية، فحضر مرسوم ملكي بتاريخ 11 يونيو 1968 بمنح من الوزير الأول آنذاك السيد محمد بن حية بناء على توكيظ ملكي والذي صادق على عملية ضم الأراضي الزراعية إلى بعضها في قطاع التسمير بالحقن، قام السيد عبد العزيز بالطعن في ذلك المرسوم.

القرار رقم 15 بتاريخ 12 محرم 1390 الموافق 20 مارس 1970، عدد 29483، منشور بقرارات المجلس الأعلى، الجزء الإداري 1966 - 1970، الطبعة الأولى، يناير 1983، ص. 225-226.

33. القرار رقم 3 بتاريخ 8 يناير 1971، محمد التوياري، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 19 أكتوبر 1971، ص. 64.

وتنظر لأهمية التعليلات التي جاءت في قرار محكمة النقض في قضية مزركة عبد العزيز، تشير إليها فيما يلي:

• إن المقررات الممضاة من المناب لديه، بناء على مجرد تفويض للإمضاء، أو بأمر من المنيب، طبقاً للقانون، تعد صادرة من السلطة المنبئية نفسها.

• إن المرسوم الملكي المطلوب إلغاؤه الصادر بناء على المرسوم الملكي بإعلان حالة الاستثناء، والممضى من قبل الوزير الأول السابق محمد بن هيمة بأمر من جلالة الملك، يعد صادراً عن جلالاته.

• إن اختصاص المجلس الأعلى (محكمة النقض) بشأن طلبات الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة بناء على الفصل الأول من ظهير 27 شتنبر 1957 يقتصر على الطلبات الموجهة ضد المقررات الصادرة عن السلطات الإدارية.

• إن جلالة الملك الذي يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أمير المؤمنين طبقاً للفصل 19 من الدستور³⁴، لا يمكن اعتباره سلطة إدارية بالنسبة لتطبيق الفصل الأول من ظهير 27 شتنبر 1957.

• إن القضاء من وظائف الإمامة ومندرج في عمومها، وأن للقاضي نيابة عن الإمام. وأن الأحكام تصدر وتنفذ باسم جلالاته طبقاً للفصل 83 من الدستور³⁵ وفي نطاق الاختصاصات المحددة قانونياً، والتي لا يجوز التوسع في تأويلها لقيامها على تفويض.

• إن المقررات الصادرة عن جلالة الملك لا يمكن التماس إعادة النظر فيها إلا بلجوء صاحب الشأن إلى جلالاته على سبيل الاستعطف، طالما لم يفوض الدستور صراحة أمر البت في ذلك لغيره.

وهكذا يلاحظ أن موقف الغرفة الإدارية بمحكمة النقض تواتر على ترديد القاعدة التالية: «عدم جواز الطعن بالإلغاء ضد القرارات الملكية، بشكل جعل الاجتهاد القضائي الإداري المغربي يكتفي فيما بعد بقبول الدعوى شكلاً، والحكم في الموضوع بعدم

القرار رقم 146 بتاريخ 6 ماي 1977، عبد العزيز الأرموري، المحلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، عدد 4، يونيو 1978، ص. 97.

34. الذي حل محله الفصلان 41 و42 في دستور 2011.

35. الذي حل محله الفصل 124 من دستور 2011 الذي ينص على ما يلي: «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الملك وطبقاً للقانون».

الاختصاص، بل أخيراً أصبحت الغرفة الإدارية تكتفي بالقول بأن القضية المرفوعة إليها ضد القرارات الملكية غير ذات موضوع.³⁶

2. موقف المحاكم الإدارية بالمغرب

نصت المادة 11 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية على ما يلي: «تختص محكمة الرباط الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للأشخاص المعنيين بظهير شريف أو مرسوم، وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دوائر اختصاص هذه المحاكم». قد يبدو للوهلة الأولى أن الأمر يتعلق باختصاص المحكمة الإدارية بالرباط بالطعن ضد القرارات الملكية، ولكن الواقع يؤكد أن الأمر لا يمس بصفة مباشرة بالقرارات الملكية، ولكن يتعلق بالتسوية التي هي عمل مادي من اختصاص السلطات الإدارية التي تقترح على الملك تلك التسوية.

هكذا ظلت المحاكم الإدارية ملتزمة بالسياسة القضائية لمحكمة النقض المشار إليها أعلاه معتبرة أن: «القرارات الملكية غير قابلة للطعن بالإلغاء حتى ولو صدرت عن من فوض له جلالة الملك سلطة اتخاذها».³⁷

وقد اختلف الفقه بصدد السياسة القضائية المعتمدة لدى الاجتهاد القضائي الإداري المغربي في حماية الأعمال الملكية، وتبرير عدم قابليتها للطعن القضائي.

ثانياً، موقف الفقه

إن موقف الفقه ينبغي التمييز بصده بين الاتجاه التبريري الذي يحاول أن يجد تبريراً علمياً لاستبعاد الأعمال الملكية من الطعن القضائي، وبين الاتجاه الذي يتجاوز ذلك التبرير إلى حد عدم الاقتناع بفلسفة استبعاد الأعمال الملكية من مراقبة القاضي الإداري.

36. راجع قرار محكمة النقض في قضية مصطفى أوقير بتاريخ 26 أكتوبر 1979 الذي اعتبر أن طلب إلغاء قرار المدير العام للأمن الوطني «أصبح غير ذي موضوع» بعد أن صودق عليه بظهير.

37. حكم المحكمة الإدارية بمراكش رقم 67 بتاريخ 17 يوليو 2002 العمراني ضد إدارة القوات المسلحة الملكية، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56، ماي-يونيو 2004، ص. 232، راجع أيضاً حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 14 بتاريخ 6 يناير 1998، أحمد واكراش ضد إدارة الدفاع الوطني؛ منشور بنفس المجلة، عدد 24، يوليو-شتنبر 1998، ص. 131. والأمر الاستعجالي عدد 483 بتاريخ 4 يوليو 2000 عبد الرزاق غيوت ضد إدارة الدفاع الوطني (غير منشور).

1. الاتجاه المبرر لموقف محكمة النقض

يسلم هذا الاتجاه بموقف الاجتهاد القضائي الإداري المغربي ويعتبره منطقيا، يتماشى وخصوصية المؤسسة الملكية في المغرب، لكنه يختلف معه في التبرير أو التعليل المعطى لاستبعاد الأعمال الملكية من إمكانية الطعن فيها.

فهناك من يبرر ذلك الاستثناء بفكرة السلطة التقديرية التي يتمتع بها الملك في اتخاذ القرارات في المجال الإداري، وبالتالي فالقضاء لا يمكنه التدخل لمراقبة هذه السلطة التقديرية لأنها تخرج عن حدود مراقبة الشرعية، مميزات ذلك بين المحلل غير المراقب من قبل القاضي الإداري، وبين الأركان الأربع للقرار الإداري، الذي اكتفى بصدها بإخضاعها للمراقبة الذاتية للملك، وذلك باعتباره الساهر على احترام الدستور.³⁸

في حين استند الآخر على المبادئ العامة للقانون العام الإسلامي الواردة في تعاليم الفقهاء المسلمين وفي مقدمتهم الماوردي وابن خلدون، فالخليفة في المفهوم الإسلامي هو القاضي الأعلى والممثل الأسنى للأمة، والقضاء يمارس بأنيابة عنه، ولذلك فالقاضي الأدنى لا يمكن أن يراقب القاضي الأعلى صاحب السلطة القضائية الأصلية.³⁹

بينما وجد البعض الآخر التبرير في نظرية أعمال السيادة، التي هي نظرية يعترف بها الجميع وموجودة في جميع دول العالم.⁴⁰

2. الاتجاه الرافض لموقف محكمة النقض

يرتكز هذا الاتجاه على مضمون القرار، فإذا تضمن أمورا إدارية، فتكون أمام سلطة إدارية أعمالها خاضعة لمراقبة القاضي الإداري، أما الأعمال الأخرى غير الإدارية فيتم استبعادها من الرقابة القضائية.

وبذلك فأصحاب هذا الاتجاه ينتقدون موقف الاجتهاد القضائي الإداري المغربي، من مترعمي هذا الاتجاه الأستاذ ميشيل روسي الذي خلص إلى أن الملك سلطة إدارية عندما يتخذ قرارات ذات طبيعة إدارية. فاختصاصات الملك المستمدة من الدستور يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية الذي يقضي باعتقال الجميع للقانون الذي هو أسمى

38. في الموضوع، راجع: عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 278 وما بعدها.

39. Abdel Aziz Benjelloun, Cours de droit administratif, librairie El Maârif, Rabat 1978, p. 71.

40. في الموضوع، راجع محمد مرغيني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص. 127.

تعبير عن إرادة الأمة معتبرا أن الغرفة الإدارية برفضها مراقبة القرارات الملكية تكون قد وجهت ضربة قاضية لنظام الرقابة القضائية.⁴¹

وبصفة عامة، إن دخول دستور 2011 حيز التنفيذ بما تضمنه من تقليص لصلاحيات الملك لفائدة رئيس الحكومة خاصة في ميدان التعيين سيخفف من الجدل الفقهي والقضائي حول الطبيعة القانونية للقرارات الملكية المتخذة في المجال الإداري.

غير أن ما نص عليه الدستور الجديد في الفقرة الثانية من الفصل 118 من أن «كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يمكن الطعن فيها أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة»، من شأنه أن يثير من جديد الجدل الفقهي والقضائي حول مدى جواز الطعن في القرارات الملكية الصادرة في المجال الإداري.

فالمقتضى الدستوري الجديد، سيدفع الهيئات القضائية الإدارية المختصة للبحث في موضوع القرارات التي ستعرض عليه وتحديد طبيعتها وما إذا كانت تدرج في المجال الإداري أم لا بغض النظر عن الجهة التي قامت بإصدارها وما إذا كان سلطة إدارية أم لا، وبصفة أخرى سيكون القضاء الإداري مطالب بتبني المعيار المادي-الموضوعي لتقرير اختصاصه بجانب المعيار الشكلي.

إلا أن أول قضية عرضت على القضاء الإداري بعد دخول دستور 2011 حيز التنفيذ لم تول فيه المحكمة الإدارية بالرباط أي أهمية للفصل 118 من الدستور، إذ تفادت البحث في جوهر الطبيعة القانونية للقرار المعروض أمامها مكتفية فقط بالالتزام بالنهج القضائي المتبنى قبل صدور دستور 2011.

فقد حكمت المحكمة الإدارية بالرباط بعدم قبول الطلب الرامي إلى إلغاء القرار الرامي إلى تمديد سن التقاعد بالنسبة للكاتب العام لمجلس المستشارين عندما تبين لها أن هذا القرار اتخذه الملك بمقتضى ظهير ومما جاء في قرار المحكمة ما يلي: «حيث إنه لما كان ثابتا أن الاجتهاد القضائي المغربي مستقر على اعتبار أن القرارات الملكية لا تقبل الطعن بالإلغاء وفقا لما أسس له المجلس الأعلى سابقا منذ 1960 في قضية عبد الحميد الرونودة وقضايا أخرى، إذ لم يقبل الفصل في القضايا المتعلقة بالطعن

41. Michel Rousset, « De l'indépendance du pouvoir judiciaire au contrôle de l'administration » Revue juridique et politique indépendance et coopération, 1970, p. 528, « Le pouvoir réglementaire au Maroc, dix ans d'évolution », même Revue 1972, p. 333. « Réflexion sur la compétence administrative du Roi dans la constitution marocaine de 1962 », même Revue, 1967, p. 525.

في القرارات الملكية بدعوى عدم صدورها من سلطة إدارية بالمفهوم الذي ينص عليه الفصل الأول من ظهير تأسيس المجلس الأعلى سابقا ومن ثم عدم اعتبار جلالة الملك جهة إدارية ونفي الصفة الإدارية عن المقررات الصادرة عنه وعدم إخضاعها للرقابة القضائية فإنه بالرجوع للنازلة، يتبين أن قرار تمديد حد سن التقاعد بالنسبة للمطلوبين في الطمن... يندرج بدوره ضمن إجراءات متخذة في إطار جانب من المهام الدستورية المنوطة بجلالة الملك بمقتضى الفصل 42 من الدستور والمتمثلة في «السهر على حسن سير المؤسسات الدستورية»، ولذلك فإن هذا القرار يظل غير قابل للطعن القضائي، ولا ينال من ذلك ما نص عليه الفصل 118 من نفس الدستور بخصوص قابلية كل القرارات التنظيمية والفردية المتخذة في المجال الإداري للطعن أمام الجهات القضائية المختصة، مادامت لا تنزل منزلة هذا المجال الإداري الصريف الصلاحيات الدستورية المنوطة بجلالة الملك في مجال الإشراف على حسن سير المؤسسات الدستورية»⁴².

المبحث الرابع: الهيئات التابعة للملك

يستعين الملك في ممارسة اختصاصاته بمجموعة من الهيئات، بعضها منظم بظواهر شريفة، والبعض الآخر خاضع لأعراف وتقاليد تتماشى وإرادة الملك، وتستجيب والتعدد القائم في اختصاصات الملك.

أولا، الديوان الملكي

كان الديوان الملكي بمثابة جهاز للدراسة والاستشارة، يلعب دورا أساسيا في إعداد وتحضير القرارات التي يتخذها الملك. وقد كان المدير العام للديوان الملكي يمارس تفويضا عاما بمقتضى ظهير 27 أبريل 1961 أي قبل المصادقة على دستور 1962. أما بعد إقرار الدستور فقد تقلصت اختصاصاته لصالح الوزير الأول الذي كلف بممارسة بعض الاختصاصات التي كانت موكولة لمدير الديوان الملكي.

وعاد الديوان الملكي لممارسة اختصاصات واسعة في غياب الوزير الأول خصوصا في الفترة الممتدة من تاريخ إعلان حالة الاستثناء في 7 يونيو 1965 إلى يوم تعيين الوزير الأول في 6 يوليو 1967، حيث كان الملك يترأس الحكومة. فكان المدير العام للديوان الملكي خلال تلك الفترة يقوم بمهام يومية أساسية بجانب الملك، استنادا إلى التفويض الذي كان يتسلمه من جلالاته من أجل التوقيع والتأشير على كثير من القرارات.

وبذلك فالمدير العام للديوان الملكي كان يحتل في البرتوكول رأس القائمة الرسمية للشخصيات، فيسبق في الرتب الرسمية حتى الوزير الأول، رغم التماثل بينهما في تسيير الإدارة باعتبارهما يستمدان اختصاصيهما مباشرة من تفويض الملك.

وعلى إثر الخطاب الملكي بتاريخ 4 غشت 1971 ألغي منصب المدير العام للديوان الملكي، وأصبح يقوم بدوره مستشارو جلالة الملك بدرجة متفاوتة بينهم منذ 10 أكتوبر 1977، بالإضافة إلى عدد من المكلفين بمهمة.

42. حكم رقم 3233 بتاريخ 16 شتنبر 2016، ملف رقم 543-7110-2016.

ثانياً، مستشارو الملك

في غياب نص قانوني يحدد اختصاصات مستشاري الملك، يمكن القول أن عملية تعيينهم تتم بمقتضى ظهير شريف خاص بكل واحد منهم، وقد عينوا لأول مرة منذ 10 أكتوبر 1977، وهو نفس التاريخ الذي تم فيه تعيين الحكومة الأولى بعد الانتخابات التشريعية التي أجريت بتاريخ 3 يونيو 1977، ويشير بعض الباحثين⁴³ إلى أنه رغم أن مستشاري الملك لا يعتبرون أعضاء في الحكومة إلا أن الظواهر المعينة لهم تؤكد على تمتعهم بكل الامتيازات التي يتمتع بها الوزراء، تطبيقاً للظهير الشريف المتعلق بحالة أعضاء الحكومة وتأليف دوائينهم⁴⁴، وخاصة أنه يوضع تحت تصرفهم ديوان وموظفو مكتب، طبقاً للقواعد المقررة في شأن الوزراء في الظهير المذكور.

ف عقب التصويت على دستور 2011، قام الملك، بالإضافة إلى احتفاظه بالمستشارين السابقين بتعيين أربعة مستشارين جدد لجلالته بمقتضى الظواهر التالية:

• الظهير الشريف رقم 1.11.163 الصادر بتاريخ 28 شتبر 2011 بتعيين السيد عبد اللطيف المنوني⁴⁵.

• الظهير الشريف رقم 1.11.196 الصادر بتاريخ 7 دجنبر 2011 بتعيين السيد فؤاد علي الهمة⁴⁶.

• الظهير الشريف رقم 1.12.02 الصادر بتاريخ 3 يناير 2012 بتعيين السيد ياسر الزناكي⁴⁷.

• الظهير الشريف رقم 1.12.03 الصادر بتاريخ 3 يناير 2012 بتعيين السيد الطيب الفاسي القهري⁴⁸.

43. في الموضوع راجع عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، م. م. ص.، ص 38-39.

44. ظهير شريف رقم 1. 74. 3311 بتاريخ 11 ربيع الثاني 1395 الموافق 23 أبريل 1975.

45. منشور بالجريدة الرسمية عدد 5984، بتاريخ 2011/10/06، ص. 4933.

46. منشور بالجريدة الرسمية عدد 6006، بتاريخ 2011/12/22، ص. 6153.

47. منشور بالجريدة الرسمية عدد 6010، بتاريخ 2012/01/05، ص. 164.

48. نفس الجريدة الرسمية ونفس الصفحة.

الفصل الثاني

الحكومة

لقد تضمن دستور 2011 عدداً من التعديلات التي همت مؤسسة الحكومة إن على مستوى تشكيلها أو على مستوى اختصاصاتها. هكذا حلت تسمية «رئيس الحكومة، محل تسمية «الوزير الأول» وهو ما يعد اعترافاً بأهمية هذه المؤسسة في تسويق العمل الحكومي وتدعيم مكانته اتجاه باقي أعضاء الحكومة وأيضاً في الإشراف على الإدارة العمومية.

وبالرجوع إلى مقتضيات الفصل 87 من الدستور، يلاحظ أن الحكومة تتكون من رئيس الحكومة والوزراء، ويمكن أن تضم كتاباً للدولة، هذه الصيغة الحصرية أثارت نقاشاً صاحباً لدى الإعلان عن تعيين أعضاء الحكومة الأولى التي أعقبت تنفيذ الدستور الجديد، بين مؤيد لوجود وزراء للدولة ووزراء منتدبين وبين معارض لذلك.

فقد اعتبر أحد الباحثين⁴⁹ أن رئيس الحكومة الحالية، خرق الدستور بشكل صريح، باعتبار أن حكومته تضم وزير الدولة والعديد من الوزراء المنتدبين في حين كان بإمكان رئيس الحكومة الاكتفاء بالوزراء مع إمكانية إضافة كتاب للدولة.

وفي اعتقادنا تتميز المقتضيات الدستورية بالعمومية تاركة المجال للقوانين والنصوص التنظيمية للتدقيق والتوضيح، لكن يجب أن نسلّم بأن التسميات المتعددة للوزراء (وزير - وزير دولة - وزير منتدب) لا يغير في شيء من الوضع القانوني لهم، إذ يبقون يستفيدون من نفس الحقوق ويتمتعون بنفس الامتيازات عموماً كما سنرى.

كما أن حصر لائحة الحكومة على رئيس الحكومة والوزراء وكتاب الدولة سيؤدي إلى إقصاء الأمين العام للحكومة من هذه التشكيلة رغم أن الأعراف استقرت على إدخال تعيين هذا الأخير ضمن تشكيلة الحكومة، وهو ما تم فعلاً لدى تعيين الحكومة الأولى بعد تبني الدستور الجديد.

49. أحمد مفيد، «ملاحظات منهجية حول تنزيل الوثيقة الدستورية»، م. م. ص.، ص. 19.

لذلك فالقانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها الذي صدر تطبيقاً للفصل 87 من الدستور تدارك الأمر وحدد بشكل صريح كيفية تأليف الحكومة بالنص على ما يلي: «طبقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 87 من الدستور، تتألف الحكومة، حسب ظهور تعيين أعضائها، بالإضافة إلى رئيسها، من وزراء، نساء ورجالاً، تكون لهم صفة وزراء دولة أو وزراء أو وزراء منتدبين لدى رئيس الحكومة أو لدى الوزراء، ومن الأمين العام للحكومة بصفته وزيراً.

ويمكن أن نضم كتاباً للدولة معينين لدى رئيس الحكومة أو لدى الوزراء.⁵⁰

وفي ممارسة مهامها، تستعين الحكومة بمجموعة من الأجهزة والهيكل الإداري المركزية والمحلية والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تعارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

وعليه سنكون دراسة مؤسسة الحكومة في ثلاث محاور:

• المبحث الأول: رئيس الحكومة

• المبحث الثاني: الوزراء

• المبحث الثالث: تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري

المبحث الأول

رئيس الحكومة

مما لا شك فيه أن مؤسسة رئيس الحكومة أصبحت تتوفر على مركز مهم واختصاصات واسعة وواضحة فيما يتعلق برسم السياسة العامة للدولة وقيادة السلطة التنفيذية. فـ دستور 2011 بوأه مكانة متميزة بين باقي المؤسسات الدستورية، وهو ما يتضح جلياً على مستوى تعيينه (أولاً) وعلى مستوى اختصاصاته (ثانياً) وعلى مستوى المصالح التابعة له (ثالثاً).

أولاً، تعيين رئيس الحكومة

كما سبق الإشارة إلى ذلك، يعين رئيس الحكومة من طرف الملك من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها، وهو ما يكرس البعد الديمقراطي في التعيين ويرسخ لقاعدة انبثاق الحكومة من صناديق الاقتراع. فالممارسة الديمقراطية تقتضي تولي الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد في مجلس النواب، رئاسة الحكومة وقيادتها، وبالتبعية تحويل المواطنين إمكانية التحكم في تحديد الحزب الذي سيقود الحكومة التي ستقرر في مختلف مجالات السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية.

وقد درج العمل على أن رئيس الحكومة (الوزير الأول سابقاً) لا يشغل أي وزارة إلا في حالات استثنائية⁵¹، وهو يمارس اختصاصات مهمة، عمل دستور 2011 على تقويتها وتدعيمها.

ثانياً، اختصاصات رئيس الحكومة

لقد خص دستور 2011 رئيس الحكومة بعدد مهم من الاختصاصات، فبالإضافة إلى رئاسته للمجلس الحكومي وقيامه بمهمة التنسيق بين مختلف الوزراء، يمارس السلطة

51. مثلاً السيد المعطي بوعبيد الذي مارس مهام وزير العدل في حكومته الأولى والسيد عبد اللطيف الفلالي الذي مارس مهام الخارجية والتعاون إلى جانب الوزارة الأولى.

50. المادة 2 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

التنظيمية، ويتولى تعيين هي الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وهي عدد مهم من الوظائف السامية، كما يتولى التوقيع بالعطف على بعض الظواهر الملكية وتسيير إدارة الدفاع الوطني عن طريق التفويض ورئاسة المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية.

وقد عمل القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها على تفصيل هذه الاختصاصات بالنص على أن رئيس الحكومة «يمارس السلطة التنظيمية، ويشرف على تنظيم أشغال الحكومة ويرأس مجلسها، ويسهر على تنسيق أعمالها، وتتبع أنشطة أعضائها، ومواكبة عمل مختلف السلطات الحكومية والإدارات العمومية التابعة لها، والمؤسسات والمقاولات العمومية وسائر أشخاص القانون العام الموضوعة تحت وصاية الحكومة، كما له أن يصدر توجيهاته إلى السلطات والمؤسسات المذكورة. ويتولى، علاوة على ذلك، تمثيل الدولة والدفاع عن مصالحها أمام القضاء وإزاء الغير طبقاً للتصوص التشريعية الجاري بها العمل»⁵². كما «يرأس رئيس الحكومة المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية، إلا إذا قضى نص تشريعي بخلاف ذلك»⁵³.

1. رئاسة المجلس الحكومي

لقد تمت دسترة مجلس الحكومة وتوضحت تركيبته وتوسعت صلاحياته. فهو يضم كل أعضاء الحكومة (الوزراء، كتاب الدولة...) ويعقد اجتماعاته مرة في الأسبوع على الأقل إلا إذا حال مانع من ذلك⁵⁴، ويتداول في المسائل والنصوص الآتية⁵⁵:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري.
- السياسات العمومية.
- السياسات القطاعية.
- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها.
- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام.
- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من الدستور.

52. المادة 5 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

53. المادة 6 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

54. الفقرة الأولى من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

55. الفصل 92 من دستور 2011.

• مشاريع المراسيم التنظيمية.

• مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من الدستور.⁵⁶

• المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري.

• تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا وباقي الوظائف الأخرى التي سيحددها القانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من الدستور.

وعليه، فالدستور ميز بين مجلس الحكومة الذي يتخذ برئاسة رئيسها، وبمبادرة منه، وبتركيبة تشمل كافة أعضائها وبين المجلس الوزاري الذي يتخذ برئاسة الملك، بمبادرة منه، أو بطلب من رئيس الحكومة الذي يشارك في أشغاله بحضور الوزراء فقط.⁵⁷

وعلى صعيد الاختصاصات، فإن تمايزهما يتجلى في «تحويل مجلس الحكومة، صلاحيات تنفيذية واسعة، ذاتية تقريرية، وأخرى تداولية، تحال على المجلس الوزاري لبيت فيها، ضمن ما تم الاحتفاظ له به، من صلاحيات استراتيجية وتحكيمية، وتوجيهية، بما فيها الحرص على التوازنات الماكرو-اقتصادية والمالية، التي صارت قاعدة دستورية».⁵⁸

2. التنسيق بين الوزراء

يقوم رئيس الحكومة بهذه المهمة بواسطة أدوات أو تقنيات مختلفة كإحداث لجان وزارية مؤقتة أو دائمة أو عقد اجتماعات ما بين وزارية أو إصدار المناشير والمذكرات، لكن يبقى المجلس الحكومي الذي يترأسه رئيس الحكومة الإطار الأمثل لعملية التنسيق بين مختلف القطاعات، فيما يعد البرنامج الحكومي خريطة الطريق التي يهتدي بها كل وزير في إعداد سياسة قطاعه حيث «يقوم الوزراء بأداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة ويطلعون مجلس الحكومة على ذلك».⁵⁹ وأخيراً تشكل مراسيم تحديد

56. المتعلقة بفتح الدورة البرلمانية إذا استمرت جلسات البرلمان أربعة أشهر على الأقل في كل دورة وجمع البرلمان في دورة استثنائية أو ختمها ومراسيم قوانين الأذن.

57. ولعلك أن يفرغ من رئاسته على أساس جدول أعمال محدد لرئيس الحكومة.

58. راجع الخطاب الملكي الموجه للأمة بتاريخ 17 يوليوز 2011، بمناسبة عرض مشروع دستور 2011 على الاستفتاء.

59. الفقرة الأخيرة من الفصل 93 من الدستور، مع أن رئيس الحكومة لا يعتبر رئيساً إدارياً لأعضاء الحكومة.

اختصاصات الوزراء وتنظيم الوزارات إطاراً مهماً لتحديد نطاق تدخل كل وزير منها للداخل الاختصاصات، حيث يحدد رئيس الحكومة، بعد تعيين أعضاء الحكومة من قبل الملك، مهام كل عضو من أعضائها واختصاصاته، والهيكل الإدارية التي يتولى السلطة عليها، بموجب مراسيم تنشر بالجريدة الرسمية.⁶⁰

وبحسب دستور 2011، يتوهر رئيس الحكومة على صلاحيات مهمة تجاه باقي أعضاء الحكومة حيث يمكنه أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضائها كما يترتب على استقالته إعفاء الحكومة بكاملها. «فالوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية ككل في القطاع المكلف به وأيضاً في إطار التضامن الحكومي»، ويقومون بأداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة، ويطلعون مجلس الحكومة على ذلك.

فحتى في حالة اللجوء إلى حكومة ائتلافية تجمع بين حزبين أو أكثر نتيجة عدم حصول الحزب الأول على أغلبية المقاعد في مجلس النواب⁶¹، سيكون مختلف أعضاء الحكومة بتعدد انتماءاتهم السياسية ملزمين بالالتقييد والانضباط بخطة العمل التي يرسمها رئيس الحكومة تحت طائلة طلب إعفائهم.

3. ممارسة السلطة التنظيمية

لقد حافظ دستور 2011 على القاعدة التي رسختها الدساتير الثلاث الأخيرة (1972-1992-1996) فيما يتعلق بحصر ممارسة السلطة التنظيمية على رئيس الحكومة الذي له أن يمارسها مباشرة أو أن يقوم بتفويض بعض سلطاته لباقي الوزراء. هكذا نص الفصل 90 على ما يلي: «يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطته إلى الوزراء».

تحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها.

وتنقسم السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الحكومة إلى نوعين:

السلطة التنظيمية التنفيذية: حيث يتخذ رئيس الحكومة جميع التدابير اللازمة لتنفيذ القوانين، فطبقاً للفصل 89 من الدستور «تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على

60. المادة 4 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوسع القانوني لأعضائها.

61. كما هو الشأن بالنسبة للحكومة التي ترأسها السيد عبد الإله ابن كيران والحكومة التي يرأسها السيد سعد الدين العثماني.

تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية.

السلطة التنظيمية المستقلة: إذا كان مجال القانون محدد بشكل حصري بفصول حصرية أهمها الفصل 71 من الدستور، فإن باقي المجالات والمواد التي لا يشملها القانون تدخل في المجال التنظيمي.⁶²

4. سلطة التعيين

لم يعد رئيس الحكومة يمارس سلطة التعيين بمقتضى التفويض كما كان عليه الحال في إطار دستور 1996، وإنما أصبح يتوهر على سلطة أصلية وحقيقية للتعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية، وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية⁶³ ولا يقيد منها إلا:

• التعيينات المؤكولة إلى الملك.

• القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور.

وقد تضمن القانون التنظيمي رقم 02-12 الصادر بهذا الخصوص تحديداً حصرياً لقائمة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية التي يعين المسؤولون عنها بظهير، بعد المداولة في المجلس الوزاري بناءً على اقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني.⁶⁴

وتضمن أيضاً لائحات بتميم المناصب العليا التي يتم التعيين فيها بمرسوم، بعد التداول في شأنها في مجلس الحكومة.⁶⁵

وتطبيقاً لأحكام الفصل 92 من الدستور، حدد القانون التنظيمي المذكور مبادئ ومعايير التعيين في المناصب العليا التي يتداول مجلس الحكومة فيها كما يلي:

62. ينص الفصل 72 من دستور 2011 على ما يلي: «يخضع المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون».

63. الفصل 91 من دستور 2011.

64. راجع هذه القائمة في الملحق رقم 1 المرفق بالقانون التنظيمي رقم 02-12 (سبقت الإشارة إليه).

65. راجع هذه اللائحة في الملحق رقم 2 المرفق بالقانون التنظيمي المذكور، والتي جاءت مكتملة لا ينس على الفصل 92 من الدستور: «الكتاب العامين، مديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعلماء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا».

- د. مبادئ التعيين
- تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية والمساواة هي وجه جميع المرشحات والمرشحين⁶⁶
 - عدم التمييز بجميع أشكاله في اختيار المرشحات والمرشحين للمناصب العليا، بما فيها التمييز بسبب الانتماء السياسي أو النقابي أو بسبب اللغة أو الدين أو الجنس أو الإعاقة أو أي سبب آخر يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان وأحكام الدستور؛
 - المناصفة بين النساء والرجال، باعتبارها مبدأ تسعى الدولة لتحقيقه طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور، مع مراعاة المبادئ والمعايير المنصوص عليها في هذه المادة.

II. معايير التعيين

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية؛
- التوفر على مستوى عالٍ من التعليم والكفاءة اللازمة؛
- التحلي بالنزاهة والاستقامة؛
- التوفر على تجربة مهنية بإدارات الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات أو المقاولات العمومية أو في القطاع الخاص، داخل الوطن أو خارجه.

على إثر ذلك، صدر مرسوم⁶⁷ يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة، أعقبه قرار للوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة⁶⁸ بتحديد المطبوع النموذجي الموحد (المتعلق بالسيرة الذاتية) المنصوص عليه في المادة 3 من المرسوم المذكور.

66. ينص الفصل 92 من الدستور: «... ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لا سيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية...».

67. مرسوم رقم 2.12.412 بتاريخ 11 أكتوبر 2012 بتطبيق أحكام المادتين 4 و5 من القانون التنظيمي رقم 02.12.12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة، ج. ر. عدد 6091، بتاريخ 15 أكتوبر 2012، ص. 5404.

68. قرار الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة رقم 3448. 12 صادر بتاريخ 12 أكتوبر 2012 بتحديد المطبوع النموذجي الموحد المنصوص عليه في المادة 3 من المرسوم رقم 2.12.412 الصادر بتاريخ 11 أكتوبر 2012 بتطبيق أحكام المادة 4 و5 من القانون التنظيمي رقم 02.12.12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة. نفس الجريدة الرسمية السابقة، ص. 5406 وما بعدها.

وبصفة عامة، أصبح رئيس الحكومة يتوفر على سلطة مهمة فيما يخص التعيين ويمكنه تفويض هذه السلطة⁶⁹. وهنا يلاحظ أن الدستور لم يحدد المفوض إليهم، مما يترك المجال واسماً للتفويض سواء للوزراء أو المدراء العامين أو المركزيين أو غيرهم. وبالتدقيق في مجمل اختصاصات التعيين الموكولة لرئيس الحكومة، يمكن التمييز بين:

- سلطة اقتراح التعيين في الوظائف السامية التي يتم التداول بشأنها في المجلس الوزاري وتستلزم صدور ظهائر ملكية بالتوظيف (الفصل 49 من الدستور).
- سلطة التعيين في الوظائف التي يستلزم التداول بشأنها في مجلس الحكومة (الفصل 92 من الدستور).
- سلطة التعيين العامة بدون شكلية (الفصل 91 من الدستور).

5. القيام بأعمال تشريعية

لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين⁷⁰. وبالمناسبة لم يعد دستور 2011 يشترط على رئيس الحكومة عرض مشاريع القوانين قبل تقديمها إلى البرلمان على المجلس الوزاري للتداول بشأنها ماعدا مشاريع قوانين الإطار ومشاريع القوانين التنظيمية، وإنما يكفي بعرضها على أنظار المجلس الحكومي فقط. بالإضافة إلى إمكانية المبادرة التشريعية المذكورة، خول الدستور لرئيس الحكومة إمكانية التشريع في حالتين أساسيتين هما:

- **مرسوم قانون الإذن**، بمقتضى الفصل 70 من الدستور، يمكن للبرلمان بقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، ويجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها. غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة. عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما.⁷¹

69. راجع على سبيل المثال المرسوم رقم 2.16.559 الصادر بتاريخ 29 يوليو 2016 بتخيير المرسوم رقم 2.14.454 الصادر بتاريخ 18 يونيو 2014 بتفويض سلطة التعيين في بعض أمان ودرجات موظفي الأمن الوطني إلى وزير الداخلية، ج. ر. عدد 6489 بتاريخ 8 غشت 2016، ص. 5814.

70. الفقرة الأولى من الفصل 78 من دستور 2011.

71. وهي نفس التقنيات التي كانت ينص عليها الفصل 45 من دستور 1996.

« مرسوم قانون الضرورة، طبقاً للفصل 81 من الدستور، يمكن أيضاً للحكومة أن تصدر خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية.⁷² وتعتبر مراسيم القوانين المذكورة أعمالاً إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء ولا تكتسب الصفة التشريعية إلا بعد مصادقة البرلمان عليها.

د. التوقيع بالمعطف على بعض التشريعات الملزمة

طبقاً للفصل 42 من الدستور، توقع التشريعات بالمعطف من طرف رئيس الحكومة. ماعداً التشريعات المنصوص عليها في الفصول 41 و44 (الفقرة الثانية) و47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و51 و57 و59 و130 (الفقرتان الأولى والرابعة) و174. بالإضافة إلى هذه الاختصاصات، يمارس رئيس الحكومة سلطات أخرى موكولة إليه بمقتضى قوانين أو بناء على تفويض يمكن إجمالها فيما يلي:

- ممارسة بعض الاختصاصات التي لا تدخل في اختصاصات أي وزارة أو تتعلق بعدة وزارات كعملية تنظيم مراقبة الأمن.⁷³ وتعدد أسعار بعض المواد الأساسية.
- ممارسة مهمة تسيير إدارة الدفاع الوطني عن طريق التفويض؛ حيث يتم تحديد تفويض السلطة من طرف الملك لرئيس الحكومة لممارسة الاختصاصات المتعلقة بتسيير هذه الإدارة كلما تم تعيين رئيس للحكومة جديد.⁷⁴
- ممارسة سلطة الوصاية على بعض المؤسسات العمومية الوطنية.
- رئاسة المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية⁷⁵ الوطنية والجهوية، باستثناء الجامعات والمؤسسات العمومية الجامعية طبقاً للظهير الشريف بميثاق قانون الصادر بتاريخ 19 شتنبر 1977.⁷⁶

72. بوزايه الفصل 54 من دستور 1996.

73. عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، صفحة 298.

74. راجع على سبيل المثال: الظهير الشريف رقم 11.12.04 بتاريخ 7 فبراير 2012 مخوِّص السلطة للعدد عبد الإله أن يكون شاي تعيينه رئيساً للحكومة - فيما يتعلق بإدارة الدفاع الوطني - بمقتضى الإشارة إليه.

75. نفس المادة 6 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها على ما يلي: «يرأس رئيس الحكومة المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية، إلا إذا فُصل عن التفرغ بأكلاف ذلك، وله أن يفوض رئاسة هذه المجالس التي يعود إليه اختصاص رئاستها لأي سلطة حكومية أخرى يعينها لهذا الغرض».

76. الظهير الشريف بميثاق القانون رقم 1.71.185 منشور بالجريدة الرسمية عدد 3387، بتاريخ 28 شتنبر 1977، صفحة 2701.

• تمثيل الدولة أمام القضاء طبقاً للفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، حيث ترفع الدعوى ضد الدولة في شخصه، وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء.⁷⁷

وبسبب تعدد اختصاصات رئيس الحكومة، أجاز له الدستور تفويض جزء منها للوزراء ووضع مجموعة من المصالح الإدارية رهن إشارته. وإذا غيب رئيس الحكومة أو اقتضت الضرورة ذلك لأي سبب من الأسباب، يقترح رئيس الحكومة على الملك تكليف عضو من أعضاء الحكومة للنيابة عنه لمدة معينة ولممارسة مهام محددة، تنتهي النيابة تلقائياً فور استئناف رئيس الحكومة لمهامه.⁷⁸

ثالثاً، المصالح الإدارية التابعة لرئيس الحكومة

بالإضافة إلى ديوان رئيس الحكومة والكتابة العامة التي تمارس نفس مهام الكتابة العامة لمختلف الوزارات، تضطلع الأمانة العامة للحكومة بمجموعة من المهام المساعدة لرئيس الحكومة.

1. الأمانة العامة للحكومة

أنشئت الأمانة العامة للحكومة بمقتضى ظهير 10 دجنبر 1955⁷⁹ المتمم بظهير 4 دجنبر 1961⁸⁰، ليعاد تنظيمها بمرسوم 29 يناير 1985⁸¹. وقد كانت في فترة ما مدمجة مع وزارة الشؤون الإدارية، لتصبح ابتداء من الحكومة المكونة في 10 أكتوبر 1977⁸² منفصلة عن وزارة الشؤون الإدارية.⁸³ وأخيراً أصبحت منظمة بمقتضى مرسوم 19

77. وهو ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 5 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها: «تمثل الدولة والدفاع عن مصالحها أمام القضاء وإزاء الغير».

78. المادة 8 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

79. منشور بالجريدة الرسمية عدد 2260، بتاريخ 17 فبراير 1956، صفحة 254.

80. منشور بالجريدة الرسمية لسنة 1961، صفحة 3175.

81. مرسوم رقم 2.83.365 بتاريخ 29 يناير 1985 يتعلق بالأمانة العامة للحكومة، ج. ر عدد 3820، بتاريخ 15 يناير 1986، صفحة 88 وما بعدها.

82. راجع ظهير تعيين الحكومة الصادر في 10 أكتوبر 1977، ج. ر عدد 3389، بتاريخ 12 أكتوبر 1977، صفحة 2895.

83. عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، صفحة 302 وما بعدها.

ماي 2010⁸⁴ الذي تنص مقتضيات مرسوم 29 يناير 1985 وعمل على إعادة النظر في تنظيمها واختصاصات هيكلها.

ويرأس الأمانة العامة للحكومة أمين عام للحكومة يخضع للمرسوم الملكي الصادر في 24 أكتوبر 1966⁸⁵، الذي منح له درجة وزير⁸⁶، وخول له نفس الامتيازات التي يتمتع بها باقي الوزراء.

وتضطلع الأمانة العامة للحكومة بمهمة تأمين حسن سير العمل الحكومي عن طريق القيام بمهام تسبق عملية تحضير مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية بمختلف القطاعات الوزارية، والقيام بمهمة تتبع مسار كل مشروع نص قانوني والتحقق من مطابقته لأحكام الدستور وعدم منافاته مع النصوص التشريعية المعمول بها وكذا ترجمته إلى اللغة الفرنسية.

وفي هذا الإطار يتولى الأمين العام للحكومة إعداد جدول أعمال مجلس الحكومة ويعرضه على رئيس الحكومة للموافقة عليه قبل توزيعه على أعضاء الحكومة، كما يعد بيانا مفصلا عن مداوات مجلس الحكومة عند انتهاء أشغاله، يبلغ ملخصه إلى جميع أعضاء الحكومة⁸⁷.

ويوصفها المستشار القانوني للحكومة، فإن الأمانة العامة للحكومة تبدي رأيها بخصوص القضايا ذات الطابع القانوني المعروضة عليها من قبل الإدارات والمؤسسات العمومية، ولهذا الغرض، فهي تقدم الاستشارات المتعلقة بتأويل مقتضيات نص قانوني معين في إطار سياقه العام سواء على المستوى الدستوري أو التشريعي أو التنظيمي.

وتقوم الأمانة العامة للحكومة، علاوة على ذلك، بمهمة السهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحق تأسيس الجمعيات وكذا منح التراخيص لمزاولة بعض المهن المنظمة التي تدخل في اختصاصها.

84. مرسوم رقم 2.09.677 صادر بتاريخ 19 ماي 2010 ملحق بتنظيم الأمانة العامة للحكومة، ج. ر عدد 5869 بتاريخ 30 غشت 2010، ص. 4150. وحتى إثر صدور قرار الأمين العام للحكومة رقم 2690.10 بتاريخ 28 جويلية 2010 بإحداث الأقسام والمصالح التابعة للمديريات المركزية للأمانة العامة للحكومة، ج. ر عدد 5922، بتاريخ 3 مارس 2011، ص. 587 وما بعدها.

85. منشور بالجريدة الرسمية بالفرنسية عدد 2817، بتاريخ 26 أكتوبر 1966، صفحة 1178.

86. الفدوج العرف على اعتبار الأمين العام للحكومة عضوا من أعضاء الحكومة، قبل أن يتم تأكيد الأمر في المادة 2 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

87. المادة 16 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

وتشرف الأمانة العامة للحكومة على لجنة الصفقات التي يرأسها موظف مهام من بين الأطر العاملة بها. وتقوم هذه اللجنة بإبداء رأيها حول مشاريع النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية ومشاريع الاتفاقيات والامتيازات والعقود الإدارية المتعلقة بتنفيذ خدمة عمومية، وكذا حول القضايا المرتبطة بتحضير الصفقات وإبرامها وتنفيذها وتسييد المبالغ المتعلقة بها وتسليمها⁸⁸.

وتشتمل الأمانة العامة للحكومة طبقا لمرسوم 19 ماي 2010، بالإضافة إلى ديوان الأمين العام للحكومة، على:

- الكتابة العامة؛
- المقتضية العامة للمصالح الإدارية؛
- المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية؛
- مديرية المطبعة الرسمية؛
- مديرية الجمعيات؛
- مديرية المهن المنظمة والهيئات المهنية؛
- مديرية الشؤون الإدارية والمالية.

أ - الكتابة العامة

على رأسها الكاتب العام، الذي يمارس تحت سلطة الأمين العام للحكومة، نفس الاختصاصات المسندة للكاتب العامين للوزارات بموجب مرسوم 29 أبريل 1993⁸⁹.

وعلاوة على ذلك يسهر طبقا للمادة الثانية من مرسوم 19 ماي 2010 على إعداد وتتبع جداول أعمال المجالس الحكومية والمجالس الوزارية ومحاضر اجتماعاتها وكذا إعداد مشاريع الظواهر الشريفة قصد عرضها على جلالة الملك.

وبمقتضى قرار الأمين العام للحكومة الصادر بتاريخ 28 جويلية 2010، ألحق بالكتابة العامة قسمان: الشؤون العامة والتنظيم المعلوماتية.

88. مأخوذ من موقع الأمانة العامة للحكومة على الأنترنت.

89. مرسوم رقم 2.93.44 بتاريخ 29 أبريل 1993 في شأن وصحة الكاتب العامين للوزارات، ج. ر عدد 4207 بتاريخ 16 يونيو 1993، ص. 1009.

ب - المفتشية العامة للمصالح الإدارية

تتولى مهمة إخبار الأمين العام للحكومة بكل ما يتصل بسير المصالح وبالنظر في الطلبات الموكولة إليها. كما تقوم بناء على طلبه بجميع أعمال التفتيش والتحقق والدراسات والمراقبة والتدقيق.⁹⁰

ج - المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية

تقوم هذه المديرية طبقاً للمادة الرابعة من مرسوم 19 ماي 2010 بمهمة تنسيق الأعمال المتعلقة بإعداد وصياغة مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية والسهر على تنفيذ السياسة الحكومية فيما يتعلق بتدوين هذه النصوص.

ولهذه الغاية، تتولى القيام بدراسة جميع مشاريع القوانين والأنظمة للتحقق من مطابقتها لأحكام الدستور، إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي لا تدخل في اختصاص قطاع وزاري معين، إنجاز الترجمة الرسمية للنصوص التشريعية والتنظيمية، القيام بالدراسات والأبحاث القانونية المتصلة بمختلف مجالات العمل التشريعي...

وتضم المديرية العامة للتشريع والدراسات القانونية ثلاث مديريات⁹¹ هي:

• مديرية التشريع والتنظيم.

• مديرية الدراسات والأبحاث القانونية.

• مديرية الترجمة والتوثيق والتدوين.

د - مديرية المطبعة الرسمية

طبقاً للمادة الخامسة من المرسوم المذكور، تضطلع هذه المديرية بمهمة طبع الجريدة الرسمية للمملكة وتنفيذ جميع أعمال الطبع لحساب الإدارات العمومية.

وبصفاتها مرفقاً مسيراً بصورة مستقلة، أصبحت هذه المديرية مكونة من ثلاث أقسام⁹² هي:

• قسم الشؤون الإدارية والمالية.

90. المادة 3 من مرسوم 19 ماي 2010.

91. راجع المادة الأولى من قرار الأمين العام للحكومة السابق بالإشارة إليه.

92. راجع المادة الثانية من قرار الأمين العام للحكومة المذكور.

• قسم الإنتاج والتوزيع.

• قسم تدبير النظم المعلوماتية.

هـ - مديرية الجمعيات

تمتلك هذه المديرية على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالحق في تأسيس الجمعيات وذلك عن طريق إعداد هذه النصوص وتطبيقها بالتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية ومنح رخص التماس الإحسان العمومي لفائدة الجمعيات ودراسة طلبات الاعتراف بصفة المنفعة العامة المقدمة من قبل الجمعيات قبل عرضها على أنظار رئيس الحكومة وكذا التصاريحات التي تقدمها لدى الأمين العام للحكومة بشأن المساعدات المالية والعينية التي تحصل عليها من جهات أجنبية.⁹³

و - مديرية المهن المنظمة والهيئات المهنية

ومهمتها تنحصر في السهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية التي تضبط مزاوله المهن المنظمة التي تدخل في اختصاص الأمانة العامة للحكومة سواء بالسهر على إعداد النصوص المذكورة أو منح الإذن بمزاولة هذه المهن المنظمة أو بفتح واستغلال وتشغيل المؤسسات الصحية ومؤسسات المنتجعات الصيدلية.⁹⁴

ز - مديرية الشؤون الإدارية والمالية

وتتولى هذه المديرية مهمة إدارة المصالح الإدارية والمالية الملحقه مباشرة برئيس الحكومة والأمانة العامة للحكومة.⁹⁵

2. ديوان رئيس الحكومة

يتولى رئيس الحكومة تعيين أعضاء ديوانه الذي ينبغي أن لا يتجاوز عددهم ثمانية⁹⁶. ويراعى عادة في اختيارهم الانتماء السياسي والعلاقة الشخصية، وأيضا التجربة

93. راجع المادة السادسة من المرسوم المتعلق بالأمانة العامة للحكومة والمادة الرابعة من قرار الأمين العام للحكومة المذكور.

94. راجع المادة السابعة من المرسوم المتعلق بالأمانة العامة للحكومة والمادة الخامسة من قرار الأمين العام للحكومة المذكور.

95. راجع المادة الثامنة من المرسوم المتعلق بالأمانة العامة للحكومة والمادة السادسة من قرار الأمين العام للحكومة المذكور.

96. راجع الفهرير الشريف رقم 1.74.331 بتاريخ 23 أبريل 1975 المتعلق بوضعية أعضاء الحكومة وتأليف دوائهم كما تم تعديله ونصحه بمقتضى الفهرير الشريف رقم 1.95.162 بتاريخ 10 أكتوبر 1995.

والكفاءة اللزمتين لشغل إحدى المهام التالية: رئيس للديوان، ستة مستشارين تقنيين، ملحق للصحافة.

وبالمناسبة فقد تم استحداث هيئة المستشارين القانونيين للإدارات لدى الأمانة العامة للحكومة، تتولى القيام بالمهام الموكولة لهذه الأخيرة.⁹⁷

المبحث الثاني،

الوزراء

يعتبر الوزراء الأداة الفعالة والمتحركة داخل الإدارة المركزية، فهم يمارسون سلطات سياسية وإدارية هي نفس الوقت⁹⁸. وبغض النظر عن النقاش الذي أعقب تنزيل دستور 2011 خاصة فيما يخص مقتضيات المادة 87 منه التي تنص على أن الحكومة تتكون من رئيس الحكومة والوزراء، فإن أول حكومة تم تعيينها عقب تبني هذا الدستور تشكلت بالإضافة إلى رئيس الحكومة من وزير دولة بدون وزارة ووزراء وأربع وزراء منتدبين لدى رئيس الحكومة وثلاث وزراء منتدبين لدى الوزراء بالإضافة إلى الأمين العام للحكومة⁹⁹. كما أن حكومة السيد سعد الدين العثماني الحالية¹⁰⁰ ضمت وزيرا لدولة مكلف بوزارة، ووزراء (17)، ووزراء منتدبين لدى رئيس الحكومة (4)، وآخرين منتدبين لدى الوزراء (2)، وكتاب الدولة (13).

وقد درج التمييز في المناصب الوزارية بين ما يلي:

أولاً: وزير الدولة

ثانياً: الوزير

ثالثاً: الوزير المنتدب

رابعاً: كاتب الدولة

معياري التمييز بينهم غير قائم على معطيات قانونية أو وظيفية، بقدر ما يستند على المعيار السياسي، وعلى التجربة في المنصب المسند إليهم.

98. عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، صفحة 313.

99. راجع تشكيلة هذه الحكومة في الظهير الشريف رقم 1. 12 - 01 بتاريخ 3 يناير 2012 السابق الإشارة إليه.

100. راجع الظهير الشريف رقم 1.17.07 الصادر بتاريخ 7 أبريل 2017 بتعيين أعضاء الحكومة، ج. ر عدد 6558 مكرر بتاريخ 7 أبريل 2017، ص. 2580.

97. راجع المرسوم رقم 2.17.1039 بتاريخ 26 يناير 1998 ج. ر عدد 5458 ص. 512، المغير بمرسوم رقم 1.11.265 بتاريخ فاتح يوليوز 2011 ج. ر عدد 5959، بتاريخ 11 يوليوز 2011 بإحداث هيئة المستشارين القانونيين للإدارات لدى الأمانة العامة للحكومة، وأيضاً مرسوم رقم 2.98. 181 بتاريخ 23 فبراير 1998 بتحديد عدد المستشارين القانونيين للإدارات، ج. ر عدد 4564، بتاريخ 26 فبراير 1998، ص. 760.

أولاً ، وزير الدولة

في غياب قانون ينظم وضعه يمكن القول على أنه من ناحية البروتوكول، يحتل وزير الدولة المرتبة الأولى من باقي الوزراء، ويوجد في وضعية متفوقة عنهم، رغم تمتعه من الناحية القانونية بنفس الامتيازات والاختصاصات الممنوحة إلى الوزراء.

وتسمية «وزير الدولة» مرتبطة بشخص الوزير وليس بالمنصب الذي يملكه، فهي صفة لصيقة بشخصية الوزير تصاحبه من وزارة إلى أخرى.¹⁰¹ وعادة ما تمنح للشخص بذاته نظر المركز الشخصي¹⁰² وتنفوذ سياسي، كأن يكون رئيس حكومة سابق أو رئيس حزب¹⁰³، أو من مستشاري جلالة الملك السابقين¹⁰⁴، أو نظراً لطول بقائه في وزارة واحدة أو عدة وزارات.¹⁰⁵

ومنتصب وزير الدولة غير مرتبط بوزارة معينة، فقد تسند له وزارة¹⁰⁶ كما قد لا تسند له أية وزارة فيكون في هذه الحالة وزير دولة بدون حقيبة وزارية (وزارة).¹⁰⁷

ونشير إلى أن وزراء الدولة يحضرون اجتماعات المجالس الوزارية والمجالس الحكومية معاً، قصد الاستفادة من خبرتهم ونفوذهم السياسي والمعنوي، خصوصاً في بعض الفترات التي تمتاز بطروف خاصة كما وقع بالنسبة لتعيين وزراء دولة للمساهمة في الإشراف على الانتخابات التشريعية في يونيو 1977.

ثانياً ، الوزير

الوزير هو ذلك الشخص الذي يعين من قبل الملك باقتراح من رئيس الحكومة، على رأس وزارة معينة، ليقوم بتسييرها والإشراف عليها.

101. كما هو الأمر بالنسبة لعبد الطيف الفلالي الذي كان يتقلد بين منصب الوزير الأول ومنصب وزير الشؤون الخارجية والتعاون.

102. كما هو الشأن بالنسبة لوزير الدولة في الداخلية سابقاً إدريس الصري.

103. كما هو الأمر بالنسبة للأمين العام لحزب الاستقلال عباس الفاسي في حكومة إدريس جطو 2002.

104. عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، صفحة 313.

105. وهو ما ينطبق على كل من إدريس الصري وعبد الطيف الفلالي وأبعداً عبد الكبير العلوي المدغري وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية سابقاً.

106. راجع على سبيل المثال المرسوم رقم 2.17.190 الصادر بتاريخ 5 ماي 2017 لتكامل باختصاصات وزير الدولة المكلف بحقوق الإيمان، ج. ر عدد 6567 بتاريخ 5 ماي 2017، من. 2920.

107. كما هو الأمر بالنسبة لعباس الفاسي في حكومة إدريس جطو لسنة 2002 أو محمد الحازمي في حكومة عباس الفاسي أو عبد الله باها في حكومة السيد عبد الإله ابن كيران الأولى.

ويمارس الوزير اختصاصات سياسية تدخل في إطار القانون الدستوري، وسلطات إدارية تخضع للقانون الإداري يعارضها إما بمقتضى الدستور أو بمقتضى القوانين والمراسيم التنظيمية أو بمقتضى القواعد العامة¹⁰⁸، وهي على العموم تشمل ما يلي:

• ممارسة بعض الاختصاصات عن طريق التفويض من رئيس الحكومة كما هو الشأن بالنسبة للسلطة التنظيمية التي يمكن لرئيس الحكومة أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء (الفصل 90 من الدستور) أو بالنسبة لسلطة التعيين بناء على الفصل 91 من الدستور.

• التوقيع بالعطف عن المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة عندما يكونون مكلفين بتنفيذها وذلك طبقاً للفصل 90 من الدستور.

• تعيين الموظفين والمستخدمين التابعين لوزارته، وذلك عن طريق التفويض، ماعدا الوظائف السامية التي احتفظ الملك أو رئيس الحكومة بحق التعيين فيها. مع الإشارة أنه حتى في هذه التعيينات الأخيرة يختص الوزير بسلطة الاقتراح.

• ممارسة السلطة الرئاسية على الموظفين العاملين بالمرفق المسؤول عن تسييره وعن إدارته، حيث يعتبر المسؤول عن الوضعية الفردية والتنظيمية للموظفين التابعين له، مع ما يقتضيه ذلك من إصدار التعليمات والأوامر واتخاذ القرارات والتأديب...

• تنفيذ السياسة الحكومية في القطاع المكلف به وأداء المهام الممنوحة إليه من قبل رئيس الحكومة (الفصل 93 من الدستور).

• ممارسة سلطة الوصاية على المرافق العمومية التابعة لإدارته، أي تلك المتمتعة بالشخصية المعنوية وبلاستقلال المالي والبشري، وخاصة المرافق العمومية المسيرة عن طريق المؤسسة العمومية أو الشركة الوطنية.

• حضور اجتماعات المجالس الإدارية للمؤسسات العمومية التي ينص القانون على ضرورة حضوره، وفي بعض الأحيان رئاسة مجالسها الإدارية نيابة عن رئيس الحكومة.

108. ملكة الصرخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مرجع سابق، صفحة 143. راجع اختصاصات الوزراء في الحكومة التي يرأسها السيد عبد الإله ابن كيران في الجريدة الرسمية عدد 6018، بتاريخ 2 فبراير 2012، من. 486 وما بعدها.

• يعتبر الوزير مسؤولاً سياسياً عن وزارته أمام كل من الملك ورئيس الحكومة والبرلمان.

• يعتبر الوزير مسؤولاً نهائياً أمام محاكم المملكة عما يرتكبه من جنایات وجنح أثناء ممارسته لمهامه. كما تخضع قراراته للرقابة القضائية، وترفع ضده جميع الدعاوى المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة الموجهة ضد مرؤوسيه وجميع دعاوى المسؤولية الإدارية الناتجة عن نشاط المرافق والإدارات التابعة لوزارته.

• يحضر اجتماعات كل من المجلس الوزاري ومجلس الحكومة.

• وأخيراً فهو المشرف على وزارته إدارياً ومالياً وقضائياً (إعداد الميزانية، الصفقات...).

ثالثاً، الوزير المنتدب

يعتبر الوزير المنتدب عضواً في الحكومة، ويكون في غالب الأحيان تابعاً إما لرئيس الحكومة أو لأحد الوزراء. وهو من الناحية العملية أو البروتوكولية يأتي في درجة بين الوزير وكاتب الدولة، لكنه يتمتع بنفس الامتيازات المادية والعينية التي يتمتع بها باقي الوزراء.¹⁰⁹

ولعل تسمية «وزير منتدب» من شأنها التعبير على أن طبيعة النشاط المستند إليه لا يرقى إلى مرتبة وزارة أو الاعتراف بأهمية الشخص الذي تمتع له هذه الصفة:

• إما لأنه يشغل مهمة محددة في الوزارة؛

• أو لأنه مؤهل لأن يتقلد وزارة في المستقبل؛

• أو نظراً لمكانته السياسية داخل الحزب الذي يشارك في الحكومة؛

• أو بسبب قلة تجربته في التسيير الوزاري، أي أنه يتولى مسؤولية وزارية لأول مرة؛

• أو أن تعهد إليه بين الفينة والأخرى بعض المهام حسب القضايا الملحة المطروحة.¹¹⁰

109. لقد صدر ظهير شريف يحدد اختصاصات وواجبات الوزراء المنتدبين لدى الوزراء (ظهير شريف رقم 1.98.39 بتاريخ 29 ماي 1998، ج. ر عدد 4594، بتاريخ 11 يونيو 1998، ص. 1731) ونصت مادته الثانية على ما يلي: «يعتبر الوزراء المنتدبون في حكم الوزراء فيما يخصهم من أمور ولعويضات ومناقص عينية».

110. عبد القادر باينة، المختصر في القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، صفحة 300.

فالوزير المنتدب إما أن يكون مكلفاً بمهمة محددة أو أن لا يكون كذلك. ويمكن أن يتلقى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة¹¹¹ أو لدى الوزراء¹¹². حسب الحالة تفويضاً في الاختصاص أو في الإمضاء ويبقى للوزير أن يستند إلى الوزراء المنتدبين لديه، بقرار يؤشر عليه رئيس الحكومة، إما تفويضاً في الاختصاص بالمجالات المحددة بظهير التعيين وإما تفويضاً عاماً ومستمرراً قصد التوقيع أو التأشير باسم الوزير الصادر عنه التفويض على جميع التصرفات المتعلقة بالمصالح الراجعة للمجالات المذكورة.¹¹³

رابعاً، كاتب الدولة

يعتبر كتاب الدولة أعضاء في الحكومة بالاستناد إلى الفصل 87 من الدستور الذي ينص على ما يلي: «تتألف الحكومة من رئيس الحكومة والوزراء، ويمكن أن تضم كتاباً للدولة»، وإن كانت الحكومة الأولى التي أعقبت تنفيذ دستور 2011 لا تتضمن في تشكيلتها أي كاتب للدولة.

وقد درج العمل الوزاري على ضرورة بقاء كتاب الدولة تابعين إما لرئيس الحكومة أو للوزراء، فهم بذلك يأتون في مرتبة تالية للوزراء، ويمارسون مهامهم بتفويض منهم أو تحت سلطتهم. ولقد حدد ظهير 13 دجنبر 1980¹¹⁴ اختصاصات كتاب الدولة، وأهل الوزراء بتفويض إمضاءاتهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم. وحدد الفصل الأول من هذا الظهير دور كتاب الدولة بصفة عامة إذ جاء فيه: «يؤازر كتاب الدولة الوزراء، وينظرون بهذه الصفة تحت سلطة ومسؤولية الوزير التابعين له في جميع المسائل التي يعهد إليهم بها، سواء كانت داخلية في الميدان أو في الميادين الخاصة

111. راجع على سبيل المثال المرسوم رقم 2.17.214 الصادر بتاريخ 28 أبريل 2017 المتعلق بتفويض بعض الاختصاصات والسلط إلى الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، المطلق الرسمي باسم الحكومة، ج. ر عدد 6565 بتاريخ 4 ماي 2017، ص. 2906.

112. راجع على سبيل المثال قرار لوزير الشؤون الخارجية والتعاون الدولي رقم 958.17 بتاريخ 12 ماي 2017 بتفويض بعض الاختصاصات إلى الوزير المنتدب لدى وزير الشؤون الخارجية والتعاون الدولي المكلف بالعارة القنصلية بالخارج وشؤون الهجرة، ج. ر عدد 6569 بتاريخ 15 ماي 2017، ص. 3285.

113. المادة الأولى من الظهير الشريف المتعلق باختصاصات ووضعية الوزراء المنتدبين لدى الوزراء السابق الإشارة إليه. ويمتد التفويض في الاختصاص إلى التوقيع بالمعطف على النصوص التنظيمية التي يصدرها رئيس الحكومة.

114. ظهير شريف رقم 1.80.275 بتاريخ 13 دجنبر 1980 المتعلق بتحديد اختصاصات كتاب الدولة وتأهيل الوزراء لتفويض إمضاءاتهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابعين لهم، ج. ر عدد 3558 بتاريخ 7 يناير 1981، صفحة 4.

المستندة فيها مهمة المؤازرة المذكورة إلى كتاب الدولة بمقتضى الظهير الشريف الصادر بتعيينهم أو تعلقت بميدان آخر من مجالات اختصاصات الوزير».

وفي جميع الأحوال، يمكن أن يتلقى كتاب الدولة من رئيس الحكومة أو من الوزراء التابعين لهم، حسب الحالة: إما تفويضا عاما ومستمرًا للإمضاء أو التأشير، نهاية عن رئيس الحكومة أو عن الوزير، على جميع المقررات المتعلقة بالمصالح الموضوعة تحت سلطتهم، وإما تفويضا في الاختصاص بالنسبة لبعض المصالح الخاضعة لسلطتهم¹¹⁵. ويمكن أن يستند الوزراء، بقرار يوشر عليه رئيس الحكومة إلى كتاب الدولة التابعين لهم إما التفويض العام والمستمر للإمضاء وإما تفويض الاختصاصات الراجعة إلى بعض المصالح التابعة للوزير¹¹⁶. وما يصدق على كتاب الدولة يصدق أيضا على نواب كتاب الدولة الذين يظهرون في بعض التشكيلات الحكومية.

وبصفة عامة يمارس الوزراء بمختلف أصنافهم اختصاصاتهم في القطاعات الوزارية المكلفين بها، في حدود الصلاحيات المخولة لهم بموجب المراسيم المحددة لتلك الاختصاصات¹¹⁷ والتصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. «وهم بهذه الصفة، مسؤولون طبقا لأحكام الفصل 93 من الدستور، عن تنفيذ السياسة الحكومية في القطاعات المكلفين بها في إطار النضال الحكومي، ويقومون باطلاع مجلس الحكومة على أداء المهام المستندة إليهم من قبل رئيس الحكومة»¹¹⁸.

115. المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أعمال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، راجع على ميثاق القرار رقم 103.17 الصادر بتاريخ 12 ماي 2017 بتفويض بعض الاختصاصات إلى كتابة الدولة لدى وزير الطاقة والعدل والتنمية المستدامة المكلفة بالتنمية المستدامة، ج. ر عدد 6569 بتاريخ 15 ماي 2017، ص. 3285.

116. الفصل الثاني من الظهير المتعلق بتحديد اختصاصات كتاب الدولة وبأهل الوزراء لتفويض إعضائهم أو بعض اختصاصاتهم إلى كتاب الدولة التابع لهم المشار إليه. ولا يمكن أن يشمل تفويض الإعضاء والسلطة التفويض بالمعطى على القرارات التنظيمية للوزير الأول، وهو ما أقرته المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أعمال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها بالنص على أنه لا يمكن أن يند تفويضا الاختصاص والإعضاء إلى التفويض بالمعطى على القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة.

117. راجع على سبل المثال بعض التراخيص المتعلقة باختصاصات الوزراء في الفقرة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 4 ماي 2017.

118. المادة 9 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أعمال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

المبحث الثالث،

تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري

تطبيقا لنظام اللاتركيز الإداري (أو اللاتمركز الإداري) صدر بالمغرب مرسوم بتاريخ 20 أكتوبر 1993¹¹⁹ عمل على توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية وبين المصالح الخارجية¹²⁰.

كما خول الظهير بمثابة قانون الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 1993¹²¹ سلطات مهمة للعامل للتسويق بين المصالح الخارجية. ولتدعيم هذا التنسيق وجه جلالة الملك رسالة ملكية سامية بتاريخ 19 نوفمبر 1993¹²² إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام آنذاك، على إثره أصدر هذا الأخير منشورا للسادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة ورؤساء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم تضمن مقتضيات مفصلة لتأمين التناسق بين اللامركزية وعدم التمرکز الإداري وتدقيقا لاختصاصات العمال في هذا الاتجاه¹²³.

119. مرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري، ج. ر عدد 4227، بتاريخ 3 نونبر 1993، ص. 2209.

120. لمزيد من التفاصيل بخصوص التجربة المغربية لعدم التركيز الإداري، راجع: محمد راجي، عدم التركيز الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل دكتوراة الدولة، كلية الحقوق أكدال، الرباط، 2001.

- عبد الفتحي أصيرة، «التجربة الجديدة في مجال إحداث البنيات الإدارية بالغرب»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 81-82، يوليو-أكتوبر 2008، ص. 175 وما بعدها.

- عبد الكريم خنوش، «عدم التركيز الإداري بين العمالة أو الإقليم والجهة»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56، ماي-يونيو 2004، ص. 51 وما بعدها.

- الكمي السراجي، «اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 97-98، مارس-يونيو 2011، ص. 115 وما بعدها.

121. الظهير الشريف رقم 1.93.293 بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ج. ر عدد 4223، بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ص. 1911.

122. الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى وزير الدولة في الداخلية والإعلام بتاريخ 19 نوفمبر 1993.

123. راجع منشور وزير الدولة في الداخلية والإعلام رقم 519/د بتاريخ 22 نوفمبر 1993.

وتدعم هذا المنحى بالرسالة الملكية الموجهة إلى رئيس الحكومة بتاريخ 9 يناير 2002 في موضوع التدبير اللامركزى للاستثمار¹²⁴ وما أعقبها من تفويضات للسلطة لولاية الجهات.¹²⁵

وبتاريخ 2 دجنبر 2005 صدر مرسوم جديد بشأن قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزى الإداري.¹²⁶

ووفقا لهذا المرسوم، تقوم الإدارة المركزية على المستوى الوطنى، تحت سلطة الوزراء، بمهمة تخطيط الأعمال الداخلة في نطاق اختصاصها وتوجيهها وتنظيمها وإدارتها ومراقبتها وذلك مع مراعاة أحكام النصوص المتعلقة بتحديد اختصاصات وتنظيم الوزارات. وبهذه الصفة تشارك بها المهام التالية:

- إعداد سياسة الحكومة المتعلقة بقطاعات النشاط التابعة لها.
 - إعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية.
 - التنظيم العام للمصالح التابعة للدولة.
 - تحديد برنامج عمل المصالح الخارجية التابعة للدولة وتقييم حاجاتها وتوزيع الوسائل اللازمة لتسييرها.
 - تتبع أعمال المصالح الخارجية ومراقبتها.
- أما بالنسبة للمصالح الخارجية، فقد عهد إليها في نطاق اختصاصها، بتنفيذ سياسة الحكومة وجميع القرارات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المختصة في إطار أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.
- يتبين أن مهام الإدارة المركزية تتجلى في أعمال التنظيم والتوجيه والمراقبة، بينما يعهد إلى المصالح الخارجية بمهام التنفيذ المادى لسياسة الحكومة.

124. منشور بالجريدة الرسمية عدد 4970 بتاريخ 17 يناير 2002، ص. 75.

125. راجع مرسوم رئيس الحكومة رقم 2-02-187 بتاريخ 5 مارس 2002 بقرض السلطة إلى ولاية الجهات، ج. ر عدد 4984 بتاريخ 7 مارس 2002، ص. 483. وقرارات باقي الوزراء، منشور بنفس الجريدة الرسمية.

126. يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 05.02.1369 الصادر في 2 دجنبر 2005، ج. ر عدد 5386 بتاريخ 12 يناير 2006، ص. 177. لأخذ فكرة موسعة عن هذا المرسوم، راجع: عبد القادر اعقود، م. س، ص. 179 وما يليها.

ولقد حدد مرسوم 2 دجنبر 2005 المقصود بالقطاعات الوزارية في الوزارات والإدارات التي تترأسها سلطة حكومية، لكنه استثنى من تطبيقه تلك التي يتم تنظيمها بموجب ظهير، وبين هذا المرسوم أيضا الأجهزة والهيكل التي تتكون منها الوزارة سواء على الصعيد المركزي أو على الصعيد المحلي.

ووفقا لهذا المرسوم، يمكن التمييز بين مستويين من البنيات الإدارية: مستوى مركزي (كتابة عامة - مفتشية عامة - مديريات مركزية - أقسام - مصالح) ومستوى محلي لا متمركز (مديريات جهوية - مديريات إقليمية - مصالح).

وتتولى الإدارات المركزية:

- تطبيق السياسة الحكومية المرتبطة بمجالات نشاطها وتقييم نتائجها.
- إعداد مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية.
- توجيه ومراقبة عمل المصالح اللامركزية وتقييم الوسائل الضرورية لسييرها.¹²⁷
- تكلف المديريات الجهوية والمديريات الإقليمية والمصالح المكونة لها بتنفيذ المقررات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المركزية مع مراعاة الظهير المتعلق باختصاصات العمال.
- ويتعين على رؤساء القطاعات الوزارية تفويض الإمضاء ومسؤولية اتخاذ القرارات الإدارية إلى رؤساء المصالح اللامركزية على صعيد الجهة أو العمالة أو الإقليم باستثناء تلك التي لا يمكن تفويضها لهم بموجب مقتضيات تشريعية أو تنظيمية مخالفة.¹²⁸
- ويتضمن تنظيم القطاعات الوزارية، وجوبا، بنيات إدارية مكلفة بما يلي:
- تدبير الموارد البشرية.
- التدقيق ومراقبة التسيير.
- الدراسات التشريعية والشؤون القانونية.
- التخطيط والبرمجة والتدبير المالي.
- تدبير أنظمة المعلومات.

127. المادة الثالثة من المرسوم المذكور.

128. وطبقا للمرسوم المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللامركزى الإداري يراد بالقرارات الإدارية العادية كل قرار صادر بكيفية أحادية الجانب عن السلطة الإدارية المعنية بهم شخصا بعينه أو مجموعة أشخاص محددة أسماؤهم سواء كانوا أشخاصا ذاتيين أو معنويين عموميين أو خواصا (المادة 5).

وفي انتظار استكمال صدور المراسيم والقرارات الوزارية لإحداث وتنظيم اختصاصات مختلف القطاعات الوزارية والمديريات والأقسام والمصالح طبقا للمادة السابعة من المرسوم المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري¹²⁹، تتوفر مختلف الوزارات حاليا على مجموعة من الأجهزة تتشابه في هيكلها وتختلف في وظائفها. وتتلخص على العموم فيما يلي:

أولا: ديوان الوزير

ثانيا: المفتشية العامة

ثالثا: الكتابة العامة

رابعا: المديريات والأقسام والمصالح الخارجية

خامسا: رجال السلطة المحلية

أولا: ديوان الوزير¹³⁰

طبقا للمادة 29 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، يتوفر كل عضو من أعضاء الحكومة على ديوان خاص، يختار أعضاؤه من الأشخاص الذين تتوافر فيهم الكفاءة والخبرة والنزاهة. وفي انتظار صدور النص التنظيمي التطبيقي لهذا القانون التنظيمي، الذي سيحدد كيفية تأليف دواوين أعضاء الحكومة والمهام المنوطة بهم، والالتزامات الملقاة على عاتقهم والمعايير المعتمدة لاختيارهم، والأجرة الشهرية والمنافع الممنوحة لهم خلال مزاولتهم مهامهم، يبقى التعيين في الدواوين الوزارية يظل عليه الطابع الشخصي والسياسي القائمين بالأساس على عنصر الثقة، بشكل يستدعي ضرورة مراعاة بعض المقتضيات المرتبطة بكيفية تشكيل هذا الديوان¹³¹، يمكن الإشارة إليها فيما يلي:

129. وقد نص المرسوم المذكور على إحداث لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري لدى السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة تتولى دراسة التصادم الدورية للتمركز الإداري التي يوجهها إليها رؤساء القطاعات الوزارية للمصادقة عليها.

130. راجع منشور رئيس الحكومة رقم 2002/16 بتاريخ 25 نوفمبر 2002 بشأن تأليف الدواوين الوزارية.

131. راجع محمد الرضواني، «الدواوين الوزارية والعمل الحكومي»، مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 44-45، ماي - غشت 2002، ص. 35 وأيضاً محمد الضحى، «الدواوين الوزارية: تدبير السياسة أم الإدارة؟»، نفس المجلة، ص. 25.

1. إن عدد أعضاء الديوان لا ينبغي أن يتجاوز سبعة بالنسبة للوزراء، يتم تعيينهم من قبل الوزير نفسه، للقيام بالمهام التالية:

«رئيس للديوان؛

«خمس مستشارين تقنيين، منهم مستشار قانوني ومستشار في الشؤون البرلمانية ومستشار في الاتصال؛

«رئيس للكتابة الخاصة.

أما بالنسبة لكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة، فيبلغ عدد أعضاء دواوينهم ثلاثة، يتم تعيينهم بنفس الطريقة لشغل الوظائف التالية: رئيس للديوان ومستشارين تقنيين اثنين.

2. من شروط التعيين في الديوان، شرطي الكفاءة والمروعة، وأن تكون لهم الأهلية الخلفية والمهنية للقيام بالدور المنوط بهم، حسب ما نص عليه المنشور الملكي الصادر في 23 فبراير 1966 المتعلق ببعض المبادئ الخاصة بتعيين أعضاء الدواوين الوزارية وعلاقتهم مع المصالح الإدارية المختلفة.¹³²

وتناط بأعضاء الدواوين الوزارية مهمة القيام، لحساب عضو الحكومة التابعين له، بالدراسات وتسوية المسائل التي تكتسي طابعا سياسيا أو خاصا.¹³³ عن طريق إجراء مختلف الاتصالات بمختلف مصالح الوزارة والمتعاملين معها، والقيام بدراسة المسائل السياسية والتقنية المسندة للوزير والتي ليست لها أية علاقة بالاختصاصات المسندة إلى مصالح الوزارة. وبصفة عامة يضم ديوان الوزير مجموعة من الأشخاص الذين يساعدونه في أداء مهامه، غير أنه لا يجوز لأعضاء الدواوين الوزارية القيام بمهام التسيير الإداري أو إصدار أوامر إلى الموظفين بالوزارة.¹³⁴

132. منشور بالجريدة الرسمية عدد 2788 لسنة 1966 صفحة 635. راجع أيضا الفصل الثامن من الظهير الشريف رقم 174.331 بتاريخ 23 أبريل 1975 المتعلق بوضعية أعضاء الحكومة وتأليف دواوينهم كما تم تعديله وتتميمه بالظهير الشريف رقم 195.162 بتاريخ 10 أكتوبر 1995، ومنشور رئيس الحكومة بتاريخ 25 نوفمبر 2002 المتعلق بتأليف الدواوين الوزارية السابق الإشارة إليه.

133. الفقرة الثانية من المادة 29 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

134. راجع الظهير الشريف المتعلق بوضعية أعضاء الحكومة وتأليف دواوينهم المشار إليه.

ولقد تم إحداث مناصب المكلفين بالدراسات بمختلف الوزارات¹³⁵ الذين يتم تعيينهم بقرار من الوزير المعني، من الأشخاص الذين يتوفرون على شواهد عليا وعلى تجربة عملية مهمة بالقطاعين العام والخاص. ويتم إنهاء مهامهم وفق نفس الكيفية.

ثانياً، المفتشية العامة

لقد صدر بتاريخ 23 يونيو 2011 المرسوم الخاص للمفتشيات العامة للوزارات¹³⁶ حدد كيفية تنظيمها وطريقة سير عملها والاختصاصات الموكولة إليها.

فوفقاً لهذا المرسوم، تخضع المفتشية العامة للوزارة مباشرة لسلطة الوزير ويسيرها مفتش عام، يعين من بين الأطر العليا المنتمين لإدارة الدولة أو المؤسسات العمومية أو القطاع الخاص الذين يتوفرون على مستوى عال من التعليم وتجربة كافية في مجالات التدبير الإداري والمالي والمحاسبي والتدقيق ومراقبة التسيير، ويستفيد من نفس الأجر والتعويضات والمنافع التي يستفيد منها مديري الإدارات المركزية.

ويعين الموظفون المكلفون بمهام التدقيق، بقرار للوزير المعني من بين الأطر العليا وطبق الشروط المطلوبة للتعيين في مهام رئيس مصلحة أو رئيس قسم بالإدارات المركزية.

وتشاطر بالمفتشية العامة مهام تفتيش ومراقبة وتدقيق وتقييم تدبير المصالح المركزية واللامركزية للوزارة، كما تشاطر بها مهمة التنسيق والتواصل والتتبع مع مؤسسة الوسيط، والتعاون مع كل من المجلس الأعلى للحسابات والمفتشية العامة للمالية والهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

وعليه يمكن التمييز بين ثلاث مهام أساسية للمفتشية العامة:

• التفتيش والمراقبة بالمسهر على سلامة تطبيق القانون وإجراء المراقبات والتدقيقات الداخلية والتحري في الشكايات والتظلمات...

135. راجع المرسوم رقم 2.80.645 الصادر بتاريخ 5 يناير 1981، ج. ر. عدد 3560 لسنة 1981، ص. 84 المغرب والمجمع بالمرسوم رقم 2.08.451 الصادر بتاريخ 21 ماي 2009، ج. ر. عدد 5745 بتاريخ 22 يونيو 2009، ص. 3676.

136. مرسوم رقم 2.11.112 صادر بتاريخ 23 يونيو 2011 في شأن الفتشيات العامة للوزارات منشور بالجريدة الرسمية عدد 5960، بتاريخ 14 يوليوز 2011، ص. 3386 وما بعدها. مع الإشارة أن مقتضيات هذا المرسوم لا تسري على الفتشية العامة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية. راجع المادة 8 من نفس المرسوم. وراجع أيضاً منشور رئيس الحكومة رقم 8/2011، بتاريخ 25 غشت 2011 حول تفعيل دور الفتشيات العامة للوزارات.

• التدقيق والتقييم بالقيام بعمليات التدقيق وتقديم الاقتراحات لتحسين المردودية والفعالية وتقييم نتائج أنشطة المصالح المركزية واللامركزية وتقديم الاستشارة كلما طلب منها ذلك.

• القيام بمهام المخاطب الدائم لمؤسسة الوسيط الواردة في المادة 25 من الظهير المحدث لهذه المؤسسة.¹³⁷

وبصفة عامة تزاوّل المفتشية العامة مهامها في إطار برنامج سنوي يقرره الوزير باقتراح من المفتش العام، أو مأموريات طارئة بأمر من الوزير كلما اقتضى الأمر ذلك. ويقوم المفتش العام بإعداد ثلاث أنواع من التقارير:

أ - تقارير مدعمة بمختلف الوثائق والبيانات الضرورية يحيلها على المصالح المعنية للاطلاع عليها وتقديم ملاحظاتها بشأن التوصيات الواردة فيها على أن يقوم برفع تقارير نهائية بشأنها إلى الوزير.

ب - تقرير تكويني سنوي عن حصيلة أنشطة المفتشية العامة يبين الاختلالات المتعلقة بسير مصالح الوزارة والتوصيات المقترحة لتجاوزها.

ج - تقرير سنوي حول القضايا المعروضة عليه من لدن مؤسسة الوسيط الذي يرفعه إلى رئيس الحكومة تحت إشراف الوزير المعني.

ثالثاً، الكتابة العامة

يعين الكاتب العام للوزارة من بين الأشخاص المنتمين إلى الأطر العليا التابعة للدولة أو المؤسسات العامة أو القطاع الخاص، الذين يتوفر لهم مستوى عال من التعليم، وتجربة طويلة في الميادين الإدارية أو التقنية أو العلمية، ليؤازر الوزير في مباشرة التوجيه العام لسير الأعمال المتعلقة بالدراسة والتخطيط.

ولهذا الغرض، فقد أسندت له جملة من الاختصاصات وردت في المرسوم الصادر بتاريخ 29 أبريل 1993 المتعلق بوضعية الكتاب العامين للوزارات¹³⁸، والتي يمكن اختصارها فيما يلي:

137. راجع المادة الثالثة من مرسوم 23 يونيو 2011 الخاص بالمفتشيات العامة للوزارات والمادة 25 من الظهير الشريف رقم 1.1.125 الصادر بتاريخ 17 مارس 2011 المتعلق بإحداث مؤسسة الوسيط منشور بالجريدة الرسمية عدد 5926، بتاريخ 17 مارس 2011، ص. 802 وما بعدها.

138. مرسوم رقم 2.93.44 بتاريخ 29 أبريل 1993، ج. ر. عدد 4207، بتاريخ 16 يونيو 1993، ص. 1009.

1. الإنابة عن الوزير في العلاقات مع الإدارات العامة ومع المتعاملين مع الإدارة.
2. يمكن أن يمثل الوزير في جميع الاجتماعات المتعلقة بأعمال الوزارة.
3. مساعدة الوزير في ممارسة وصاية الوزارة على الهيئات المعهود إليها بالوصاية عليها.
4. يتولى الكاتب العام في نطاق المهام المسندة إلى الوزارة مراقبة أعمال المديرين والأقسام والمصالح التابعة للوزارة.
5. يقوم بعملية تنسيق وتشيط أعمال الوزارة، ماعدا المفتشية العامة التي تكون تابعة للوزير مباشرة والهيئات التي تنص النصوص المتعلقة بتنظيمها على إلحاقها مباشرة بالوزير.
6. الإشراف على المراسلات الإدارية.
7. التخطيط للأعمال.
8. السهر على تنفيذ تعليمات الوزير طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.
9. يكون مسؤولاً أمام الوزير عن استمرارية المصالح التابعة له.
10. يسهر على تسيير وإدارة مصالح الوزارة ولهذه الغاية يعهد إليه بصفة خاصة بما يلي:
 - تدبير الموارد البشرية؛
 - إعداد وتحضير ميزانية الوزارة وتنفيذها؛
 - إعداد مشاريع النصوص المرتبطة بمجالات نشاط الوزارة؛
 - بحث القضايا القانونية والمنازعات المتعلقة بالمصالح التابعة للوزارة؛
11. يمكن للوزير أن يفوض إلى الكاتب العام للوزارة التوقيع أو التأشير نيابة عنه على جميع التصرفات أو الوثائق الداخلة في اختصاص الوزير ماعدا المراسيم والقرارات التنظيمية.

وبذلك يمكن القول أن ما يميز اختصاصات الكاتب العام عن اختصاصات الوزير، هو أن الأولى لها طابع إداري محض، في حين أن الثانية يثقل عليها الطابع السياسي، وذلك راجع إلى أن الكاتب العام يسهر بالأساس على عملية ضمان استمرارية الوزارة في تقديم

الوظيفة المسندة إليها، بينما وظيفة الوزير مؤقتة بطبيعتها ومرهونة بالنتائج الانتخابية. ولهذا يقال أن الكاتب العام موظف عمومي سام في حين أن الوزير موظف سياسي حال.

رابعاً، المديرية والأقسام والمصالح الخارجية

تتوفر مختلف الوزارات على مصالح مندرجة في الهيكل الإداري المركزي وتشمل المديرية تحت إشراف مدراء، والأقسام تحت إشراف رؤساء الأقسام والمصالح تحت إشراف رؤساء المصالح¹³⁹ بالإضافة إلى مجموعة من الهيئات الاستشارية.¹⁴⁰ وتطبقاً لأحكام المادة الثانية من مرسوم 2 دجنبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، صدر مرسوم بتاريخ 20 ماي 2011¹⁴¹ حدد المعايير التي يتم أخذها بعين الاعتبار من أجل إحداث المديرية العامة بالقطاعات الوزارية في ما يلي:

- المعيار التنظيمي، ويتمثل في وجود ضرورة لتجميع مديريتين أو أكثر في مديرية عامة.
- المعيار النوعي، ويتمثل في وجود تكامل عضوي ووظيفي بين المديرية المكونة لها؛
- المعيار الكمي، ويتمثل في أهمية عدد الموظفين؛
- المعيار الترابي، ويتمثل في الامتداد الجغرافي والتمثيلية عبر التراب الوطني.

وتعتبر المصالح الخارجية عن نظام المركزية مع عدم التركيز الإداري المتبع في إطار التنظيم الإداري حيث تستعين بها الإدارة المركزية في إنجاز أعمالها وأنشطتها على

139. راجع بهذا الشأن، «اختصاصات وتنظيم الوزارات والمندوبيات السامية» منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «نصوص ووثائق»، عدد 100، الطبعة الأولى، 2004.

140. راجع شأن مختلف المجالس الاستشارية «المجالس والهيئات الاستشارية والمؤسسات المشابهة»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «نصوص ووثائق»، عدد 116، الطبعة الأولى، 2004.

141. مرسوم رقم 2.09.264 صادر بتاريخ 20 ماي 2011 في شأن تحديد معايير إحداث المديرية العامة، ج. ر عدد 5950 بتاريخ 9 يونيو 2011، ص، 2799.

الصعيد المحلي، وهي تنظم نوعياً أو ثنائياً إما بمقتضى قرارات وزارية¹⁴² أو بمقتضى مراسيم.¹⁴³

وتتخذ المصالح الخارجية في هذا الصدد أشكالاً معينة، وتسميات مختلفة، وتقسيمات متعددة باختلاف مهامها وبحسب كل وزارة أو إدارة مركزية، يمكن الإشارة إلى بعضها على سبيل المثال وفق ما يلي:

- المحاكم ومراكز التأهيل وإعادة التربية بالنسبة لوزارة العدل؛
- المندوبيات الجهوية والإقليمية بالنسبة لوزارة السكنى والتعمير وسياسة المدينة؛
- العملات والأقاليم والمراكز الجهوية للاستثمار بالنسبة لوزارة الداخلية؛
- النيابات بالنسبة لوزارة التربية الوطنية... إلخ.

وبصفة عامة تهدف المصالح الخارجية إلى تنفيذ سياسة الإدارة المركزية، فهي بمثابة الأدوات الأساسية لتحضير الأعمال وتنفيذ القرارات التي يتخذها الوزراء، الذين يمارسون عليها سلطات رئاسية باعتبارهم المسؤولين عن تصرفاتها.

وبسبب تباين هذه المصالح واختلاف مهامها والوزارات التابعة لها، فقد كان من اللازم إيجاد إطار للتسيق فيما بينها. وقد أسندت هذه المهمة للعامل الذي أصبح يقوم تحت سلطة الوزراء المختصين بتسيق أعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العامة التي لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الإقليم¹⁴⁴. وبهذه الصفة يقوم بمراقبة أعمالها وتبنيها قصد السهر على تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء.

142. على سبيل المثال نشر إلى ما يلي:

قرار لكتاب الدولة لكلف بالإسكان رقم 159.00 صادر في 27 يناير 2000 بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح الخارجية لكافة الدولة لكافة الإسكان، ج. ر عدد 4777، بتاريخ 13 يونيو 2000، ص. 431. قرار توزيع التوقيعات الاقتصادية والتنظيم رقم 1343.02 صادر في 22 يوليو 2002 بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح الخارجية لوزارة الترقعات الاقتصادية والتنظيم، ج. ر عدد 5044 بتاريخ 3 أكتوبر 2002، ص. 2837.

143. مرسوم رقم 2.03.727 صادر في 26 دجنبر 2003 بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار، ج. ر عدد 5174 بتاريخ 1 يناير 2004، ص. 117.

144. راجع الظهير بمطالبة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 الشغل باختصاصات العامل، ج. ر عدد 3359، بتاريخ 16 مارس 1977، ص. 667. الفز والشم للظهير الشريف بمطالبة قانون رقم 1.93.393، بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ج. ر عدد 4223، بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ص. 1911.

لهذه الغاية تحدث لدى العامل وتحت رئاسته، لجنة تقنية تابعة للعمالة أو الإقليم تتألف من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ومن رؤساء الدوائر ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية التابعة للدولة ومديري المؤسسات العمومية.

خامساً، رجال السلطة المحلية

إذا كان نظام اللاتمركز الإداري يتحقق بالنسبة لأغلب الوزارات عن طريق المصالح الخارجية، فإنه يتحقق بالنسبة لوزارة الداخلية عن طريق ممثليها المحليين الذين يعرفون بسمية رجال السلطة المحلية.

فاعتباراً لأهمية وزارة الداخلية والمهام المنوطة بها على امتداد التراب الوطني، يتفرد رجال السلطة المحلية التابعين لها بنظام خاص ومتميز سواء فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم وتأديبهم أو فيما يخص اختصاصاتهم وصلاحياتهم. فإضافة إلى خضوعهم للظهير فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخاص بالتصرفين بوزارة الداخلية¹⁴⁵، وظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل¹⁴⁶، يخضعون منذ 31 يوليو 2008 للظهير الشريف بشأن هيئة رجال السلطة¹⁴⁷ الذي نص على أنه تحدث بوزارة الداخلية هيئة رجال السلطة تضم أربعة أطر موزعة على الدرجات التالية:

1. إطار العمال يضم درجة عامل ممتاز ودرجة عامل؛

2. إطار الباشوات ويضم درجة باشا ممتاز ودرجة باشا؛

3. إطار القواد ويضم درجة قائد ممتاز ودرجة قائد؛

4. إطار خلفاء القواد، ويضم درجة خليفة قائد ممتاز ودرجة خليفة قائد من الدرجة الأولى ودرجة خليفة قائد من الدرجة الثانية.

وطبقاً لهذا الظهير، يتولى رجال السلطة مهام وال أو عامل أو كاتب عام لعمالة أو إقليم أو باشا أو رئيس دائرة أو رئيس منطقة حضرية، أو قائد بالإدارة المركزية أو

145. الظهير الشريف رقم 1.63.038 الصادر بتاريخ فاتح مارس 1963، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2629، بتاريخ 15 مارس 1963، ص. 574 كما تم تعديله وتتميمه.

146. الظهير الشريف بمطالبة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 كما تم تعديله وتتميمه (سيفت الإشارة إليه).

147. الظهير الشريف رقم 1.08.67 بتاريخ 31 يوليو 2008 في شأن هيئة رجال السلطة، ج. ر عدد 5677 بتاريخ 27 أكتوبر 2008، ص. 3880 وما بعدها. وأعقبته مجموعة من المراسيم التطبيقية، منشورة بقس الجريدة الرسمية.

بالإدارة المحلية بوزارة الداخلية. أما رجال السلطة المشار إليهم في البند 4 أعلاه، فيتولون مهام خليفة قائد الإدارة المركزية أو المحلية بوزارة الداخلية، ويمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2011، سيخضع موضوع تعيين رجال السلطة للتعديل¹⁴⁸ التالي:

- الوالي أو العامل بقي تعيينه بظهير شريف باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من وزير الداخلية، مع التداول بهذا الشأن في المجلس الوزاري طبقاً للفصل 49 من الدستور.
 - الياشا والقائد أصبح تعيينهم يتم بمرسوم من طرف رئيس الحكومة طبقاً للفصل 92 من الدستور.
 - خليفة القائد بقي تعيينه بقرار لوزير الداخلية.
- ويعتبر العامل الجهاز الرئيسي الذي يمثل وزارة الداخلية والدولة ككل على صعيد العمالة أو الإقليم ويوجد تحت سلطته باقي رجال السلطة المحلية المتواجدين على رأس الوحدات الترابية الدنيا.

1. العامل

يعتبر العامل، كأعلى سلطة إدارية على صعيد العمالة أو الإقليم ممثلاً للسلطة التنفيذية على صعيد العمالة أو الإقليم بمقتضى ظهير فاتح مارس 1963¹⁴⁹، ثم ممثلاً للملك ومنذ 1977¹⁵⁰ بمقتضى الظهير بمثابة قانون بتاريخ 15 فبراير 1977 وممثلاً للدولة في العمالة أو الإقليم أو الجهة بمقتضى دستور 1996، وأخيراً ممثلاً للإدارة المركزية في الجماعات الترابية وفقاً لدستور 2011.

فالتعيين في منصب العامل يكون في حدود 5/3 من بين المتصرفين الممتازين والمتصرفين المساعدين وفي حدود 5/2 من بين الأشخاص المتوفرين على تجربة معينة أو إحدى الشواهد والبالغ عمرهم 30 سنة على الأقل.

148. بعدما كان ظهير 31 يوليوز 2008 بشأن رجال السلطة ينص على أن تعيين الولاة والعمال والقواد يتم بظهير شريف باقتراح من وزير الداخلية وخلفاء القواد بقرار لوزير الداخلية.

149. ظهير رقم 1-63-038 بتاريخ 1 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخاص لتصرفي وزارة الداخلية، ج. ر عدد 2629، بتاريخ 15 مارس 1963، ص. 574.

150. ظهير رقم 1-75-168 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، ج. ر عدد 3359 بتاريخ 16 مارس 1977، ص. 667، كما تم تعديله بمقتضى الظهير رقم 1.93.293 بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ج. ر عدد 4223، بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ص. 1911.

ووفقاً لدستور 2011 «يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية.

يقوم الولاة والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها»¹⁵¹.

وبالرجوع إلى الظهير بمثابة القانون المتعلق باختصاصات العامل الصادر بتاريخ 15 فبراير 1977 كما تم تعديله بمقتضى ظهير 6 أكتوبر 1993، وأخذاً بعين الاعتبار المتفضيات الواردة في الظهير الشريف المتعلق بهيئة رجال السلطة والدستور الجديد لسنة 2011، يمكن إجمال اختصاصات العامل فيما يلي:

أ- تمثيل الدولة أو الإدارة المركزية

استناداً إلى ظهير 15 فبراير 1977، يعتبر العامل في نفس الوقت ممثلاً للملك ومنذ 1977 للحكومة في العمالة أو الإقليم، وتكرس سمو هذه المؤسسة في الدستور الذي اعتبره ممثلاً للدولة أي الإدارة المركزية في العمالة أو الإقليم والجهة والساخر على تنفيذ القوانين والمسؤول عن تطبيق قرارات الحكومة وعن تدبير المصالح التابعة للإدارة المركزية.

فهو مؤهل لهذه الغاية - في حدود اختصاصاته - باتخاذ كافة التدابير التنظيمية أو الفردية الضرورية لتنفيذ القوانين وتطبيق القرارات والمذكرات الصادرة عن الحكومة.

ب- تنسيق أعمال المصالح اللامركزية

بالإضافة إلى سلطته الرئاسية المباشرة على جميع الموظفين التابعين لمصالح وزارة الداخلية داخل العمالة أو الإقليم، يتوفر العامل على سلطة مهمة إزاء الموظفين التابعين لمصالح انوزارات الأخرى على صعيد العمالة أو الإقليم. فهو يتولى مراقبة النشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية، تحت سلطة الوزراء المعنيين، وذلك عن طريق اطلاع الوزراء سنوياً على السلوك العام والخاص لكافة الموظفين والأعوان التابعين لهم. كما أنه، في حالة ارتكاب خطأ يمس بالسير العادي للمصالح العمومية،

151. الفصل 145 من دستور 2011.

يتوفر على إمكانية توظيف العموم المسؤول عن ذلك الخطأ شريطة إخبار الوزير المختص فوراً بهذا التوظيف.

وبالمقابل يتعين على المصالح اللامركزية للإدارة المركزية (المصالح الخارجية) أن تغير العامل بانتظام عن نشاطها وأن توجه نسخة من برنامج العمل والتعليمات الواردة عليها من الوزراء المعنيين ونسخة من التقارير والبيانات الموجهة من طرفها إلى هؤلاء الوزراء.

ولقيامه بهذه المهمة، أحدثت لدى العامل وبجانبه وتحت إشرافه، لجنة تقنية تابعة للعمالة أو الإقليم تتألف من الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ورؤساء الدوائر ورؤساء المصالح العمومية للإدارات المركزية التابعة للدولة ومديري المؤسسات العمومية وكل شخص آخر يدعو العامل لحضور أعمالها. وتجتمع هذه اللجنة مرة في الشهر على الأقل بدعوة من العامل.

وتجدر الإشارة أن هذه السلطات المعترف بها للعامل على المصالح الخارجية لا تسري على المحاكم وعلى المصالح الخارجية التابعة لوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية والموظفين العاملين بها.¹⁵²

ج - ممارسة سلطات الضبط والبوليس

يمارس العامل مهام الشرطة الإدارية، كما يتولى مهمة الشرطة القضائية في بعض الحالات.

فالعامل يتمتع بسلطة الضبط الإداري باعتباره مكلفاً بالحفاظ على النظام العام، ولهذه الغاية يمكنه استخدام القوة العمومية ممثلة في القوات المساعدة ورجال الشرطة، وعند الاقتضاء، وفي إطار الشروط المحددة في القانون، الدرك الملكي والقوات المسلحة، ومن جهة أخرى، يعتبر العامل ضابطاً للشرطة القضائية بخصوص الجنايات والجناح المرتكبة ضد أمن الدولة الداخلي والخارجي وذلك طبقاً لمقتضيات الفصل 33 من قانون المسطرة الجنائية.

ويشترط في ممارسته لهذا النوع الأخير من الشرطة، أولاً ألا يكون الأمر قد رفع إلى السلطة القضائية أما إذا كان قد رفع فيجب ألا يكون على علم بذلك وثانياً ألا يتجاوز

ممارسته لهذا الاختصاص أكثر من ثلاث أيام بوجه في نهايتها لوكليل الملك كلا من الوثائق المحجوزة والأشخاص المعتقلين.

د - ممارسة المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية

يمارس العامل مجموعة من الاختصاصات في مجال المراقبة الإدارية على العمالات والأقاليم والجماعات (الحضرية والقروية) سواء بصفة أصلية بمقتضى النصوص التشريعية أو عن طريق التفويض من طرف وزير الداخلية.¹⁵³

2. باقي رجال السلطة المحلية

ونقصد هنا رئيس الدائرة ورؤساء المقاطعات الحضرية أو القروية (الباشا أو القائد)، وهم أيضاً يخضعون للنظام الأساسي الخاص بمقتضى وزارة الداخلية سواء فيما يتعلق بتعيينهم أو اختصاصاتهم أو تأديتهم.

ويعتبرون ممثلي السلطة التنفيذية في المناطق التابعة لنطاقهم الترابي، ويمارسون مهامهم تحت سلطة العامل في تنفيذ القوانين واللوائح والحفاظ على النظام والأمن العام.

ف رئيس الدائرة يتولى تنشيط ومراقبة عمل رؤساء المقاطعات التي توجد في حدود الدائرة الترابية، ويتولى مهمة مساعدة وتسوية جميع القضايا ذات الطابع الجماعي أو بين الجماعات، وترتبط بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية المتواجدة في الدائرة والسهر على التعاون العملي لجميع التدخلات في ميدان التهيئة والتجهيز.

أما الباشاوات والقواد فيمارسون مهام الشرطة الإدارية والسلطة التنظيمية طبقاً للقوانين المعمول بها ويتولون كذلك تقديم النصح والدعم للمجالس الجماعية في مهامها الإدارية وفي تنفيذ أشغال التهيئة والتجهيز داخل الجماعات.¹⁵⁴

يلاحظ مما سبق، أن سياسة عدم التركيز الإداري المعتمدة في بلادنا لازالت محدودة رغم كل المحاولات والمبادرات المحشمة. لذلك فالأمر يستلزم تقوية اختصاصات المصالح اللامركزية ومنحها سلطات تقريرية بموارد وإمكانات بشرية ومالية مناسبة لتجاوز مع تطلعات ممثلي السكان في الجماعات الترابية. هكذا يتعين تكريس إدارة لا

¹⁵³، مفقود بتفصيل هذه الاختصاصات عند دراسة تنظيم الجماعي.

¹⁵⁴، فيما يتعلق باختصاصات القائد أو الباشا (عامل العمالة أو الإقليم أو من يوب عنه) في مجال الشرطة الإدارية ستعرض لها لاحقاً.

متمركزة عبر نقل الاختصاصات والسلطات إلى ممثلي الإدارة المركزية على الصعيد الترابي، ولن يتأت ذلك إلا بالتعجيل بإصدار ميثاق للتركيز الإداري يواكب التقدم الذي يحرره المغرب في مجال اللامركزية الإدارية.

وهي هذا الصدد، ما فتىء جلالة الملك يؤكد على أهمية التركيز الإداري كدعامة أساسية للامركزية. ففي خطابه أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والأقاليم بتاريخ 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء اعتبر أن «اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا واکبها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى المصالح اللامركزية، وفي خطابه الموجه إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول الجماعات المحلية بأكادير بتاريخ 12 دجنبر 2006، أكد أيضا أن النظام اللامركزي «سبيل ناقصا ما لم يدعمه إصلاح نظام الجهات، وبناء أقطاب جهوية متجانسة واعتماد التدبير غير المتمركز للشأن المحلي».

المحور الثالث:

التنظيم الإداري اللامركزي بالمغرب

موازة مع التنظيم المركزي الذي ينهجه المغرب، عمد المشرع إلى الأخذ أيضا بنظام الإدارة المحلية (أو اللامركزية الإدارية).¹

فمنذ السنوات الأولى لحصوله على الاستقلال، أولى المغرب اهتماما بالغاً للامركزية الإدارية ولعملية إشراك المواطنين في إدارة الشؤون المحلية عبر المجالس المنتخبة. وقد عرف التنظيم اللامركزي تطورا ملحوظا عبر الدساتير المتلاحقة والتشريعات المتعاقبة، حيث احتل مسلسل تدعيم الديمقراطية المحلية مكانة متميزة في مسلسل الإصلاحات الإدارية والدستورية.

هكذا اهتدى المغرب إلى سياسة الجماعات الترابية كسبيل لإشراك المواطنين على الصعيد المحلي في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. و«الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات».²

وقد منح دستور 2011 موقعا متميزا للنظام اللامركزي المبني على الجماعات الترابية، فبعد أن نص صراحة في فصله الأول على أن «التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة»، خصص للجهات والجماعات الترابية الأخرى بابا مستقلا (الباب التاسع) يتضمن إثني عشر فصلا تشكل الإطار العام لتنظيمها واختصاصاتها وعلاقاتها مع الدولة، وأحال الفصل 146 منها على صدور قانون

1. منقصر في دراستنا هذه على اللامركزية الترابية أو الإقليمية دون المصلحية أو المرفقية التي نحلل بشأنها على مؤلفات الرافق العمومية.

2. الفصل 135 من دستور 2011 الذي حل محل الفصل 100 من دستور 1996.

3. Voir: Farik Zaïr, «Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales», REMALD, n° 99-100, juillet-octobre 2011, p. 21 et s.

محمد اليكوبي، «اللامركزية والدستور في المغرب»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 96، يناير-فبراير 2011، ص. 11 وما بعدها.

تنظيمي يحدد تفاصيل تشكيل هيكلها واختصاصاتها واختصاصات أجهزتها التنفيذية ونظامها المالي وآليات التعاون فيما بينها...

وبالفعل صدر القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية⁴، ونظم شروط الانتخاب والترشح وكيفية إجراء مختلف العمليات الانتخابية والمخالفات والعقوبات وكذا أسلوب اقتراع كل مجلس من المجالس الترابية الثلاث، والتي نسخ بمقتضاها الجزء الثاني والثالث والرابع من القسم الثالث من مدونة الانتخابات⁵.

وبالمناسبة أثار موضوع صدور قانون تنظيمي خاص بانتخاب أعضاء المجالس الترابية بشكل مستقل عن القانون التنظيمي المتعلق بالاختصاصات والمالية والتعاون بين الجماعات نقاشاً فقهيًا بين مؤيد ومعارض لذلك يدعى أن الفصل 146 من الدستور يحيل على صدور قانون تنظيمي واحد.

غير أن المجلس الدستوري اعتبر أن إقتصار هذا القانون التنظيمي على تحديد عدد أعضاء مجالس الجماعات الترابية، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة، دون سواها من المواضيع الأخرى المحددة بالفصل 146 من الدستور، «تبرره أحكام الفصل 176 من الدستور التي أسندت لمجلسي البرلمان الحائذين على وجه الخصوص إقرار القوانين اللازمة لتتصيب مجلسي البرلمان الجديدين ويدخل ضمنها القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية الذي تشكل منه ثلاث أخماس أعضاء مجلس المستشارين، مما يجعل منح المشرع الأولوية للجوانب المتعلقة بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، بموجب هذا القانون التنظيمي، ليس فيه ما يخالف الدستور»⁶.

وبتاريخ 23 يوليوز 2015 صدرت بالجريدة الرسمية ثلاث قوانين تنظيمية متعلقة بالجماعات الترابية الثلاث وهي:

4. يتعلق الأمر بالقانون رقم 59.11 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 21 نوفمبر 2011 ج. ر عدد 5997 مكرر، بتاريخ 22 نوفمبر 2011، ص. 5537 وما بعدها.

5. راجع المادة الأخيرة من القانون التنظيمي أعلاه.

6. قرار المجلس الدستوري رقم 11-821 صادر بتاريخ 19 نوفمبر 2011، ج. ر عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نوفمبر 2011، ص. 5566 وما بعدها.

- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادرة بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليوز 2015

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015

وبذلك كرست هذه القوانين التنظيمية استمرار المغرب في تبني ثلاث مستويات للتنظيم اللامركزي (التنظيم الجماعي - التنظيم الإقليمي - التنظيم الجهوي)، غير أنها في دراستنا للتنظيم اللامركزي بيادنا سنقتصر على التنظيم الجماعي باعتباره النموذج الأكثر تعبيراً عن الديمقراطية المحلية وأنترجمة الفعلية لسياسة القرب.

وقبل تفصيل مقتضيات التنظيم الجماعي وفقاً للقانون التنظيمي للجماعات (الفصل الثاني)، ارتأينا التعرض في البداية لأهم القواعد والأحكام المشتركة بين مختلف الجماعات الترابية الثلاث (الفصل الأول).

الفصل الأول

القواعد والأحكام المشتركة بين الجماعات الترابية الثلاث

رغم اختلاف الإطار القانوني الذي يؤثر مختلف المستويات الترابية اللامركزية إلا أنها تشترك فيما بينها في عدد من القواعد والأحكام سواء باعتبارها تجد مصدرها في الدستور الإطار المرجعي لمبادئ التنظيم الترابي (المبحث الأول) أو بالنظر للطابع المشترك لأهم المقتضيات المتعلقة بالانتخاب الواردة في القانون التنظيمي لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية (المبحث الثاني) أو أخيرا للأحكام التي توحد النظام القانوني الذي يحكم المنتخب الجهوي والمحلي (المبحث الثالث).

غير أن الانتخاب يباشر بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة إذا كان الأمر يتعلق بانتخاب عضو واحد في إطار دائرة انتخابية واحدة.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم أو عمالة المقاطعات يشكل أساس التقطيع الانتخابي للجهة.

القاعدة الثانية تنص عليها مقتضيات الفصل 139 من الدستور «تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها».

فمجالس الجماعات الترابية مطالبة بوضع آليات استشارية وفق القانون تيسر المشاركة المنظمة والمسؤولة للمواطنين في إعداد مخططات التنمية وتحدد طرق تعبير المواطنين عن حاجياتهم وتطلعاتهم عن طريق تقنية رفع العرائض.

فمشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة يفرض تبني مقاربة تشاركية في اتخاذ القرار وتنفيذه وبما تم توضيحه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث.

وفي هذا الإطار يمكن الإشارة مثلا إلى أن إعداد وتنفيذ وتقييم برامج عمل الجماعات الترابية تستلزم اعتماد منهج تشاركي بإجراء مشاورات وفق الآليات التي ينص عليها القانون⁹.

والمشاركة المباشرة للسكان تتيح لهم قدرة أكبر للتأكيد على الذات، ومعرفة الجمعيات بالسكان والمجال الترابي، يجعلها صلة الوصل مع الفاعلين المؤسساتيين انطلاقا من قوتها الاقتراحية والترافيه ومساهمتها في توعية وتحسيس المواطنين ومشاركتها في إنجاز المشاريع.

كما ضمن الدستور لأول مرة للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجالس بإدراج نقطة في اختصاصها ضمن جدول أعمالها.

المبحث الأول

المبادئ المؤطرة للتنظيم الترابي في إطار دستور 2011

وفقا لأحكام الدستور الجديد، يركز التنظيم الجهوي، والترابي بصفة عامة، على مجموعة من المبادئ الدستورية التي تعد الإطار العام الذي سيحكم تنظيم واختصاصات الجهات والجماعات الترابية الأخرى ونظامها المالي. وشكلت هذه المبادئ والمقتضيات الدستورية الإطار المرجعي الذي تم الاهتداء به في صياغة مضامين القوانين التنظيمية الترابية. ويمكن إجمال أهم هذه المبادئ فيما يلي:

أولا، مبدأ المشاركة

وهو مبدأ ديمقراطي من أهم مبادئ الدولة الوطنية الحديثة. فيمقتضى الدستور تسيير الجهات والجماعات الترابية شؤونها بكيفية ديمقراطية وتؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. ويرتكز هذا المبدأ على قاعدتين:

القاعدة الأولى هي الإقرار لأول مرة بالاقتراع العام المباشر لانتخاب أعضاء مجالس الجهات. وبالتفعل كرس القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية⁸ الذي صدر تطبيقا لمقتضيات الفصل 146 من الدستور هذا المقتضى فنص صراحة في المادة 78 منه «ينتخب أعضاء مجالس الجهات بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة والتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون مزج الأصوات والتصويت التفاضلي».

7. ينص الفصل 136 من دستور 2011 على ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الجري، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية والتنمية المستدامة". وينص الفصل 140 منه على مبدأ التفرع.

8. باق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 59.11 الصادر بتنقيذ الظهير الشريف رقم 1.11.173 بتاريخ 21 نوفمبر 2011، ج. ر. عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نوفمبر 2011 من. 5537 وما بعدها. وقد تم تعديله بمقتضى القانون التنظيمي رقم 34.15 الصادر بتنقيذ الظهير الشريف رقم 1.15.90 بتاريخ 16 يوليوز 2015، ج. ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 من. 5537 وما بعدها.

9. راجع بهذا الصدد المراسيم رقم 2.16.299، ورقم 2.16.300، ورقم 2.16.301 الصادرة بتاريخ 29 يونيو 2016 في التوالي بإحدى مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبنيه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، وبمسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتبنيه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، وبمسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبنيه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5341 بتاريخ 14 يوليوز 2016.

ثانياً، مبدأ التفريع

علاقة بموضوع توزيع الاختصاصات سواء بين الجهات والدولة من جهة أو بينها وبين باقي الجماعات الترابية الأخرى، ولتجاوز معضلة تدخل الاختصاصات وعموميتها، عمد دستور 2011 إلى تبني مبدأ التفريع كأساس لتوزيع الاختصاصات.

وعني عن البيان أن مشروع المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصناعات حكماً ذاتياً كان سياقاً إلى تبني هذا المبدأ حيث نصت الفقرة 17 منه على ما يلي: «من جهة أخرى تمارس الاختصاصات التي لم يتم التخصيص على تحويلها صراحة، باتفاق بين الطرفين». وذلك عملاً بمبدأ التفريع.

ومبدأ التفريع أوصت به أيضاً اللجنة الاستشارية للجهوية في تقريرها المرفوع إلى جلالة الملك ومما جاء فيه ما يلي: «فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، يعتبر كل مجال للاختصاص (الماء، الطاقة، النقل...) قابلاً لأن تنقله الدولة والجماعات الترابية عملاً بمبدأ التفريع»¹⁰.

ويعتني هذا المبدأ بتكون الوحدة الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الاختصاص ولا يمكن للوحدة الإدارية الأعلى التدخل إلا في حالة عجز الوحدة الأولى وعلى ضوءه تكون الوحدة الجهوية مثلاً ملزمة بممارسة الاختصاصات الجهوية ولا تتدخل الدولة إلا في حالة عجز هذه الأخيرة عن مباشرة ذلك الاختصاص. وينصبة أخرى لا يمكن للدولة أن تقوم إلا بما تعجز عنه الجهات والجماعات الترابية الأخرى.¹¹

وعليه فمبدأ التفريع الذي أخذت به مجموعة من الدول الديمقراطية يقتضي أن تكون أقرب السلطات المنتخبة إلى المواطنين هي التي تمارس المسؤوليات العامة، ويؤدي من الناحية العملية إلى تدعيم وتقوية الاختصاصات الذاتية للجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى. فما يستطيع الأدنى القيام به يرفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى. ومن ثم فتبني مبدأ التفريع سيشكل آلية من الآليات اللازمة لتحديد الاختصاصات خصوصاً تلك المشتركة مع الدولة.

غير أن تسترة مبدأ التفريع يحد منه تباين الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتبني برامج التنمية الجهوية والتصاعيم الجهوية

10. تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية من 22.

11. Tarik Zair « le principe de libre administration des collectivités territoriales » REMALD N 107-Novembre - Décembre 2012 p. 19

والجماعات الترابية، وإن كان لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس ومسايتها على جماعة أخرى.¹²

ثالثاً، مبدأ التدبير الحر

نص دستور المملكة لسنة 2011 أيضاً على أن التنظيم الجهوي والترابي يتركز على مبدأ التدبير الحر وهو ما تم تكريسها عن طريق:

• منع اختصاصات ذاتية للجهات والجماعات الترابية الأخرى تمارسها بشكل أصلي ومستقل عن الدولة بالإضافة إلى اختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة

• منح السلطة التنظيمية للجماعات الترابية تمارسها صلاحياتها. إذ لأول مرة يعترف الدستور المغربي بوجود سلطة تنظيمية محلية (الفصل 140) رغم كل الجدل الذي يمكن أن يثيره تطبيقها هل هي سلطة تنظيمية محلية، مستقلة أم تبعية.¹⁴

فالتدبير الحر هي الترجمة الإدارية لنظرية الديمقراطية المحلية.¹⁵ فهو يتيح للجماعات الترابية كوحدات متمتعة بالشخصية المعنوية نوعاً من الاستقلال في التدبير بعيداً عن تحكم ووصاية الدولة، ويبقى فقط على الجهات وباقي الجماعات الترابية التئيد بالقانون. ومن ثم يتعين إعادة النظر في طبيعة العلاقة التي تربطها بالدولة.

في هذا الإطار تعاضى دستور 2011 عن مصطلح الوصاية بمفهومها التقنيدي واستلغ عنه مفهوم المراقبة الإدارية، ولكنها رقابة مصاحبة تقتضي التدخل في رقابة المسبقة مقابل الرقابة البعدية بما يعزز من دور المساءلة والمحاسبة أمام المحاكم الإدارية والمالية...

12. الفصل 143 من الدستور.

13. راجع تفصيل أحمد الجعوني: «مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية» دراسة منشورة في «الأنوار الترابية للجماعات الترابية» دراسات مقارنة - تحت إشراف أمال المظفر، أشغال الأيام المغربية العاشرة لقانون المقامة من طرف شبكة المحققين المغاربة بين يومي 17 - 18 أبريل 2015 ص. 35 وما بعدها

14. الفقرة الأخيرة من الفصل 140 من الدستور على ما يلي: «تتولى الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها»

15. راجع بهذا الخصوص: بوجعوة - بوجزوي «السلطة التنظيمية المحلية» مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 140، نوفمبر - ديسمبر 2011 - محمد الزقوي «السلطة التنظيمية المحلية والمغرب» - الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور - مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 104، ماي - يونيو 2012

15. Tarik Zair OP, Cit p. 12.

بالإضافة إلى المرجعية الديمقراطية للأجهزة التي تتولى تدبير شؤون الجهات - والجماعات الترابية الأخرى - يرتبط مبدأ التدبير الحر أيضاً بالسلطات اللامركزية الترابية في علاقتها بباقي الأشخاص المعنوية العامة وعلى رأسها الدولة. كما أن الأمر يقتضي أيضاً تمكين الجهات والجماعات الترابية الأخرى من الوسائل القانونية الضرورية لممارسة صلاحياتها خاصة منها الذاتية التي تمنع أي تناول عليها من طرف مصالح الدولة. ويندرج في هذا الإطار توفر الجهات - والجماعات الترابية - على سلطات حقيقية لتنفيذ قرارات أجهزتها التنفيذية ومقررات أجهزتها التداولية¹⁴، وعلى موارد وإمكانات مالية لممارسة اختصاصاتها.

رابعا، مبدأ المعادلة بين الموارد والاختصاصات

لا يمكن تفعيل التدبير الحر للجماعات الترابية دون تمكينها من الموارد اللازمة. وبالفعل أقر الدستور أن الجماعات الترابية تتوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة وأكد على أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له. فالتدبير المستقل والحر للجهات والجماعات الترابية الأخرى يقتضي موارد ذاتية مستقلة وبالجملة فالمبدأ الدستوري الأخير يمنع على الدولة التوصل من مسؤولياتها عن طريق التخصيص من بعض الاختصاصات المرفقة لمدايتها ما لم يكن مقرونا بنقل الاعتمادات المالية.

ومبدأ المعادلة بين الموارد والاختصاصات ثم تكريسه دستوريا بعدما قننه التشريعات الترابية الخاصة بالجهات والجماعات الحضرية والقرية سابقا، فقد سبق للقانون رقم 96-47 المتعلق بالجهات المتعلق في مادته 8 النص ما يلي: «يكون كل نقل للاختصاص من اختصاصات الدولة أو عبء من أعبائها إلى الجهات مقترنا وجوبا بتحويل للموارد المطابقة لذلك الاختصاص أو العبء» وهو نفس المعقضي الذي ورد في المادة 43 من قانون التنظيم الجماعي السابق (الفقرة الأخيرة) ويكون كل نقل للاختصاصات مقترنا وجوبا بتحويل الموارد اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات ويتم هذا النقل حسب الحالة، وفق النص التشريعي أو التنظيمي الملائم».

هنا يكفي أن نستند اختصاصات مهمة للجماعات الترابية، وإنما من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة رهن إشارتها بما يتيح لها فرصة ممارسة تلك الاختصاصات.

16- فوفقا للدستور الجديد يارس رؤساء الجهات سلطة تقبل ما لا يقل عن ثلاثين مقارنا لها، وبالنسبة بغيرهم الأمرين والعكس...

فمثل الاختصاصات لا يجب أن يكون أداة لتلخص الدولة من أعباء تدبير بعض المشاريع غير المنتجة ونقل عبئها إلى الجماعات الترابية، كما أن إملاء قائمة من التفويضات الإلزامية من كلفها يصيق من حريتها في صرف الميزانية وتحديد أولوياتها بما يؤثر سلبا على تنفيذ برامجها التنموية.

لذلك من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة رهن إشارتها بما يتيح لها فرصة ممارسة اختصاصاتها. إذ من اللازم تخصيص مخرائب محددة لكل جماعة ترابية لمورد رئيسي لخزينتها المالية بما يترجم الاستقلال المالي الفعلي.

خامسا، مبدأ التعاون والتضامن

لأننا أن التقطيع الترابي يعد إحدى الركائز الاستراتيجية حيث يجب أن يؤدي إلى إبداء وحدات وظيفية ومؤسسية مكرسة للتنمية المتداخلة.

من طبيعة الحال من التصديقية بمكان تقرير وزعم خريطة عادلة ومتكافئة بصنة منطق، وإنما المطلوب هو إيجاد وحدات محلية متجانسة تضمن انتعاش التنافس والمساواة وتوفر على موارد متقاربة ومتوازنة تتيح تنمية المنطقة على جميع المستويات.

لذا لمبدأ - وتتجاوز مميزات التقطيع الترابي خصوصا الجهوي - نص الدستور الجديد على إحداث صندوقين لمساعدة الجهات:

«صندوق التأهيل الاجتماعي الذي يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية؛
«بنات التحتية الأساسية والتجهيزات».

«صندوق التضامن بين الجهات ويهدف إلى التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بينها».

والإشارة فقد سبق لتقرير اللجنة الاستشارية الملكية المعنية بالجهوية أن أوصى بذلك هاذين الصندوقين كما حدد مواردهما وكيفية صرف نفقاتهما¹⁷.

17- راجع لمصاديق 26 + 32 من تقرير لجنة الاستشارية الملكية للجهوية، وفقا لدمور 2013، يوليو القانون رقم 32 لسنة 2013، وكذا لوائح تدبير المصروفات. ويتعلق خصيصا بقانون التسيير المصروفات من 2013 إلى 2014، ومن المصروفات، وبطبيعة الأحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 14-15 المتعلق بالجهات فيه، بمصروف التأهيل الاجتماعي، صدر المرسوم رقم 2.17.598 بتاريخ 20 نونبر 2017، ج. ر. ج. 6627، تاريخ 4 جويلية 2017، ص. 6866، كما صدر في نفس التوقيت المرسوم رقم 2.17.667 بتاريخ 20 نونبر 2017، فقد تم تعديل توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات.

كما أسس المشرع الدستوري لنظام التعاون بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى فتص على أنه كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها.

ويمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج.

وبالفعل تضمنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية سبل وآليات التعاون التي كرس ولا شك التجربة التي راكمتها مختلف الجماعات الترابية في ميدان التعاون اللامركزي بمختلف تجلياته¹⁸. فتضمنت شروط وكفاءات تأسيس مجموعات الجماعات الترابية والمقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا المجال.

سادساً، ربط المسؤولية بالمحاسبة

من المبادئ الأساسية التي حكمت التعديل الدستوري لسنة 2011 مسألة ربط المسؤولية بالمحاسبة التي تشكل الدعامة الرئيسية للتدبير الإداري وهو ما يشكل إشارة واضحة على أن هذا الدستور يشكل قطعة مع كل الممارسات التي كانت تؤتم العمل الإداري ويؤسس للحكامة الجيدة. فالمرافق العامة يجب أن تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة وربطها بالمسؤولية.

فالمحاسبة والمساءلة تقتضي إلزام المنتخبين بتقديم حصيلة تمكس تدبير الشأن المحلي بشكل يوازن بين الأهداف المنتظرة والنتائج المحققة. فالأمر يستلزم ضرورة تقديم تقارير دورية وسنوية حول سير العمل داخل الجماعات الترابية. فكل جماعة ترابية - تحت إشراف رئيسها - مطالبة باعتماد تقييم الأداء والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها. كما تقوم بترجمة دراسة تقارير التقييم والافتحاص والمراقبة

18. مع الإشارة أن مبدأ التعاون الذي تم دستوره عرف تطورات مغلطة في الترتيبات المؤطرة للمستويات الثلاث للجماعات الترابية (الجماعي - الإقليمي - الجهوي). أما مبدأ التضامن الجهوي فتم يتم تفعيله بشكل فعلي رغم إحداث صندوق الموازنة والتنمية الجهوية كمبادرة مهمة تبقى البحث عن القوازن بين المناطق الفقيرة والمناطق الغنية في إطار نظرة شمولية للقضاء على الفوارق الاجتماعية والجهوية (القرة 3 من المادة 66 من القانون المنظم للجهات). راجع بتفصيل خالد الغازي "مبدأ التعاون اللامركزي من وجهة نظر دستورية" دراسة منشورة بد القانون الدستوري للجماعات الترابية - دراسات مقارنة - م. من م. 73 وما بعدها.

وتقديم الحصيلة في جدول أعمال مجلسها مع نشر هذه التقارير بجميع الوسائل الملائمة ليطالع عليها العموم.¹⁹

كما يتعين على رؤساء الجماعات الترابية وكذا الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص والتي بتسيير مرفق عمومي تابع لإحدى هذه الجماعات، أن تعمل على إعداد قوائم محاسبية ومالية تتعلق بتسييرها ووضعياتها المالية²⁰. وتطبيقا لهذا المقتضى صدرت مراسيم تطبيقية حددت طبيعة المعلومات والمعطيات التي يتعين تضمينها في هذه القوائم المالية والمحاسبية وكذا كفاءات إعداد هذه القوائم ونشرها.²¹ وقد أحاط الدستور المسؤولية بمجموعة من القواعد والضوابط فأعوان المرافق العمومية بمارسهم وظائفهم وفق مبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة. كما أن تمكين المواطنين من تقديم ملاحظاتهم وتظلماتهم للإدارة من شأنه أن يساهم في تخليق المرافق العامة.

19. راجع المادة 272 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 216 من القانون التنظيمي المتعلق بالمدن والأقاليم والمادة 246 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

20. راجع المادة 275 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 219 من القانون التنظيمي المتعلق بالمدن والأقاليم والمادة 249 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

21. راجع بهذا الصدد المراسيم رقم 2.17.288 و رقم 2.17.289 و رقم 2.17.290 الصادرة بتاريخ 9 يونيو 2017 على التوالي بتحديد طبيعة وكفاءات إعداد ونشر المعلومات والمعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية والمالية المنصوص عليها في المادة 249 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، وتحديد طبيعة وكفاءات إعداد ونشر المعلومات والمعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية والمالية المنصوص عليها في المادة 219 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالمدن والأقاليم، وتحديد طبيعة وكفاءات إعداد ونشر المعلومات والمعطيات المضمنة في القوائم المحاسبية والمالية المنصوص عليها في المادة 275 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج. ر عدد 6578 تاريخ 15 يونيو 2017.

المبحث الثاني:

الأحكام المشتركة لانتخاب أعضاء
مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى

بالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، يلاحظ أنه تضمن بالإضافة إلى الأحكام الخاصة بانتخاب كل مجلس من مجالس الجماعات الترابية، أحكاماً عامة مشتركة لتنظيم مختلف مجالس هذه الجماعات الترابية. ويمكن إجمال أهم الأحكام المشتركة فيما يلي:

■ مدة انتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية وكذا أعضاء مجالس المقاطعات محدد في ست سنوات؛

■ تاريخ الاقتراع والمدة التي تقدم خلالها الترشيحات وتاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها تحدد بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية؛

■ يشترط في من يترشح للانتخابات أن يكون ناخباً ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية؛

■ يمكن للمغاربة المقيمين خارج تراب المملكة أن يقدموا ترشيحاتهم لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية. غير أنه لا يؤهل للترشح كل مغربية أو مغربي مقيم بالخارج يتولى مسؤولية حكومية أو انتدابية أو عمومية ببلد الإقامة.

■ لا يؤهل للترشح:

○ المتجنسون بالمغربية خلال السنوات الخمسة التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المنصوص عليها في الفصل 17 من الظهير الشريف بمثابة قانون الجنسية؛

○ الأشخاص الذين صدر في حقهم قرار عزل من مسؤولية انتدابية أصبح نهائياً بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به أو بسبب انصرام أجل الطعن في قرار العزل دون الطعن فيه؛

الأشخاص الذين اختل فيهم نهائياً شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة ليكونوا

الخبير

الأشخاص الذين يزاولون فعلياً الوظائف الآتي بيانها أو الذين يكونون انتهوا من زاولتها منذ أقل من سنة في التاريخ المحدد للاقتراع؛ القضاة، قضاة المجلس الأعلى للسياحة وقضاة المجالس الجهوية للحسابات، المدراء المركزيون لوزارة الداخلية والولايات والعمال وكذا الكتاب العامون للعمليات أو الأقاليم أو عمالات المقاطعات والباشاوات ورؤساء دواوين الولاية والعمال ورؤساء الدوائر الحضرية ورؤساء الدوائر والفنادق والخلفاء والشيوخ والمقدمون، مفتشو المالية والداخلية، الخازن العام للمملكة والخزان الجهويون، المحاسبون، أفراد القوات المسلحة الملكية وأعوان القوة العمومية، الأشخاص الذين أسندت إليهم مهمة أو انتداب، ولو كان مؤقتاً كيفما كانت تسميتها أو مدتها، يوص أو بدون عوض، والذين يعملون بتلك الصفة، في خدمة الإدارة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو في خدمة مرفق عمومي كيفما كانت طبيعته، والذين خص لهم بحمل السلاح أثناء أداء مهامهم، الأشخاص المحكوم عليهم بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به بعقوبة حبس نافذة أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ، أينما كانت مدتها، من أجل إحدى الأفعال المنصوص عليها في المواد من 65 إلى 68 من قانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الترابية، مع مراعاة أحكام المادة (8) منه.

يرفع مانع الأهلية المتعلق بالأشخاص الذين صدر في حقهم قرار عزل من مسؤولية انتدابية بعد انصرام مدة انتدابية كاملة من التاريخ الذي يصير فيه قرار العزل نهائياً. كما يرفع مانع الأهلية المتعلق بالأشخاص الذين اختل فيهم نهائياً شرط أو أكثر من شروط المطلوبة ليكونوا ناخبين، ما لم يتعلق الأمر بجناية، عن المحكوم عليهم بالعيس برر 10 سنوات من تاريخ قضاء العقوبة أو تقادمها أو من التاريخ الذي أصبح فيه الحكم نهائياً إذا تعلق الأمر بعقوبة موقفة للتنفيذ.

لا توقف طلبات إعادة النظر أو المراجعة ترتيب الآثار على الأحكام المكتسبة لقوة الشيء المقضي به التي يترتب عليها فقدان الأهلية الانتخابية. ولا يترتب على العفو لغاى رفع مانع الأهلية الانتخابية.

فويجب أن يودع التصريحات بالتزويج بمقر السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات في
مقابل وصل موثق من طرف كل مرشح أو وكيل لائحة في ثلاث نسخ متضمنة ما يلي
إحداثيات المرشحين مصادفا عليها اسم المرشح أو أسماء المرشحين الشخصية
والعائلية وجنسهم وتاريخ ومكان ولادتهم وعناوينهم ومهنتهم والدائرة الانتخابية التي
قيدوا بها وذلك المرشح فيها وانتماءاتهم السياسية عند الاقتضاء، صورة المرشح أو
المرشحين الشخصية، بيان تسمية اللائحة واسم وكيلها في حالة الاقتراح باللائحة
وكذا ترتيب المرشحين في اللائحة، شهادة القيد في اللوائح الانتخابية مسلمة من طرف
السلطة الإدارية المحلية المختصة أو نسخة من القرار القضائي القائم مقامها.

وترفق لوائح المرشحين أو التصريحات الفردية بالترشيح بنسخة من بطاقة السوابق
لكل مرشح مسلمة من طرف المديرية العامة للأمن الوطني منذ أقل من ثلاثة أشهر
أو بنسخة من السجل العدلي مسلمة منذ أقل من ثلاثة أشهر. كما يجب أن ترفق لوائح
الترشيح أو التصريحات الفردية بالترشيح المقدمة من طرف المرشحين ذوي انتماء
سياسي بتركية مسلمة لهذه الغاية من لدن الجهاز المختص في الحزب السياسي أو
تحالف الأحزاب السياسية الذي تقدم باسمه اللائحة أو المرشح.

وإذا تعلق الأمر بمرشح مقيم خارج تراب المملكة، وجب عليه الإدلاء، علاوة على
الوثائق المذكورة، بنسخة من السجل العدلي أو ما يعادلها مسلمة منذ أقل من ثلاثة أشهر
من لدن الجهة المختصة ببلد الإقامة.²²

• في حالة إجراء الانتخابات الجماعية والجهوية في نفس اليوم، يتم التصويت
برسم الاقتراعين معا بواسطة نفس ورقة التصويت الفردية، وفي هذه الحالة، تتضمن
ورقة التصويت نوع الانتخاب والرمز المخصص للائحة أو للمرشح حسب الحالة،
والانتماء السياسي عند الاقتضاء، وبيان الدائرة الانتخابية. كما تتضمن بالنسبة لكل
انتخاب الاسم الشخصي والعائلي لوكيل اللائحة أو المرشح حسب الحالة. ولا يشرع
في فرز وإحصاء الأصوات الخاصة بالانتخابات الجهوية إلا بعد وضع المحضر الخاص
بالانتخابات الجماعية.

22. لا غل الترشيحات الوحيدة بواسطة الفرد أو بأية وسيلة أخرى، وتقر السلطة الإدارية المحلية التصريحات
بالترشيح إلى غاية الثانية عشر من زوال اليوم الرابع عشر السابق لتاريخ الاقتراع.

23. راجع بتفصيل شكلات إيداع الترشيحات في المادة 7 وما يليها من القانون التنظيمي المذكور.

ولكن مرشح رفض ترشيحه أن يطعن في قرار الرفض أمام المحكمة الإدارية ابتدئاً
بأنه لا خلاف خلال الأجل المحدد حسب الحالة ابتداء من تاريخ إيداعه بكتابة ضبطها، وتبلغ
مكتهاماً إلى المعنى بالأمر وإلى السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات التي يجب عليها أن
تسجل فوراً الترشيحات التي حكمت المحكمة بقبولها وتعلنها للناخبين.

ويتم التصويت بواسطة ورقة فريدة تتضمن في حالة الاقتراح باللائحة بيان الدائرة
الانتخابية والانتماء السياسي للائحة، عند الاقتضاء، والاسم الشخصي والعائلي لوكيل
اللائحة وكذلك الرمز المخصص لها.²⁴ وفي حالة الاقتراح الفردي بيان الدائرة الانتخابية
واسماء المرشحين الشخصية والعائلية وانتماءهم السياسي، عند الاقتضاء، والرمز
المخصص لكل مرشح.

ويجوز للناخبين والناخبات المقعدين في اللوائح الانتخابية العامة المقيمين خارج
تراب المملكة أن يصوتوا في الاقتراح عن طريق الوكالة.²⁵

ويحدد بقرار للوالي أو العامل في كل دائرة انتخابية أماكن إقامة مكاتب التصويت
بالمكاتب المركزية عند الاقتضاء.²⁶ تتولى الفصل في جميع المسائل التي تثيرها عمليات
الانتخاب.²⁷

ويكون التصويت سرياً، ويشارك الناخبون في الاقتراح مباشرة ودخل معزل بوضع
علامة في المكان المخصص للائحة المرشحين أو للمرشح الذي يريدون التصويت
للائحة في ورقة التصويت الفردية الحاملة لطابع السلطة الإدارية المحلية.²⁸

وبمجرد اختتام الاقتراح، يتولى مكتب التصويت فرز وإحصاء الأصوات، ويقوم
رئيس المكتب بإعلان النتيجة بمجرد انتهاء عملية الفرز.²⁹ فور ذلك تسلم إلى ممثل
المرشح أو لائحة، نسخة من محاضر عمليات إحصاء الأصوات، الذين يتوفرون

24. المادة 11 من القانون التنظيمي المذكور.

25. راجع التفاصيل بالمادة 12 من القانون التنظيمي المذكور.

26. ينظر من هذه الأماكن قبل التاريخ المحدد للاقتراح بعشرة أيام على الأقل، بواسطة النشر أو التعليق أو الإذاعة أو أي
وسيلة أخرى راجع المادة 13 من القانون التنظيمي المذكور.

27. عن مهام مكاتب التصويت وكيفية اشتغالها، راجع المادة 16 من القانون التنظيمي المذكور.

28. عن كيفية التصويت راجع المادة 18-19-20 من القانون التنظيمي المذكور.

29. بخصوص فرز وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج، راجع المواد من 21 إلى 25 ومن 137 إلى 142 من القانون
التنظيمي المذكور.

على إمكانية للظعن في القرارات الصادرة عن مكاتب التصويت ولجان الإحصاء أمام المحكمة الإدارية المختصة.³⁰

يمكن الظعن في القرارات الصادرة عن مكاتب التصويت والمكاتب المركزية ولجان الإحصاء فيما يتعلق بالمعاملات الانتخابية وإحصاء الأصوات وإعلان نتائج الاقتراع طبقاً للأحكام المقررة في القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.

المبحث الثالث:

النظام الأساسي للمنتخب الجهوي والمحلي

خصص كل من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات³¹ والقانون التنظيمي المتعلق بالمعاملات والأقاليم³² والقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات³³ الباب الثالث من القسم الأول للنظام الأساسي للمنتخب الذي يتضمن مجموعة من المقتضيات التي تحدد حقوقه وواجباته بما يبرز المكانة التي يحتلها المنتخب في منظومة القوانين التنظيمية الترابية. فإذا كان التنظيمين الجماعي والإقليمي قد أفردا باباً خاصاً للنظام الأساسي للمنتخب منذ 2002³⁴، فإن التنظيم الجهوي يعرف لأول مرة إطاراً قانونياً للنظام الأساسي للمنتخب الجهوي. مع الإشارة أن القوانين التنظيمية الترابية الثلاث تنص على أن النظام الأساسي للمنتخب (المحلي أو الجهوي) يسري على المنتخبين المنتخبين بكل الهيئات العامة والخاصة المستحدثة في إطار التعاون والشراكة.³⁵

وبالرجوع إلى المقتضيات القانونية المؤطرة للنظام الأساسي للمنتخب في القوانين التنظيمية الترابية الثلاث، يلاحظ أنها متشابهة تتم عن سعي المشرع إلى تعيينها وتوحيدها بالنسبة لمختلف المنتخبين الترابيين، بما يسهل عملية استيعابها والتضيق بضاميتها مع منح سلطات مهمة للقضاء في مجال التأديب.

31. القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015، ج. ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 من. 6585.

32. القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالمعاملات والأقاليم، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليوز 2015، ج. ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 من. 6625.

33. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015، ج. ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 من. 6660.

34. الباب الثالث من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي (المواد من 16 إلى 34) والباب الثالث من القانون رقم 79.00 المتعلق بالتنظيم الإقليمي (المواد من 17 إلى 34).

35. راجع المادة 145 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 129 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاملات والأقاليم والمادتين 152 و 158 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

30. بشأن هذه المسألة راجع المواد من 26 إلى 33 ومن 150 إلى 154 من القانون التنظيمي المذكور.

وتكمن أهمية سن نظام خاص بالمنتخب أولاً في تحديد المهام وضمان أدائها خصوصاً مع تزايد المسؤوليات وتوسع حقل الاختصاصات وتزايد حجم الإمكانات وثانيها في توفير الشروط المادية والمعنوية للمنتخبين للقيام بالمهام التي انتخبوا من أجلها وأخيراً تخليق تدبير الشأن المحلي والجهوي وتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.³⁶

لقد حرص المشرع من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الثلاث، إبراز أهم الالتزامات الملقاة على عاتق المنتخب (الجماعي - الإقليمي - الجهوي) مقابل تمكنه من مجموعة من الحقوق والضمانات.

غير أننا لا بد أن نسجل أنه رغم أن المشرع حرص على تخصيص أبواب مستقلة للنظام الأساسي للمنتخب في القوانين التنظيمية الثلاث إلا أنه لم يتوفق في ذلك إذ بقيت مجموعة من مقتضيات خارج هذه الأبواب وأيضاً لم يتم ترتيبها بالشكل المناسب.

أولاً: واجبات المنتخب الجهوي والمحلي

يمكن إجمال أهم الواجبات والالتزامات الملقاة على عاتق المنتخب الجهوي والمحلي في واجب الحضور - واجب القيام بالمهام - واجب الالتزام بالقانون وبأخلاقيات العرفق العمومي - واجب الفصل بين المهام التداولية والمهام التنفيذية والإدارية - واجب عدم التحلي خلال مدة الانتداب عن الانتماء للحزب السياسي المترشح باسمه.

1 - واجب الحضور: إن أولى الالتزامات الملقاة على عاتق المنتخب هي الحضور في دورات المجلس الجماعي أو الإقليمي أو الجهوي الذي انتخب به. ويعتبر هذا الحضور إلزامياً بحيث إذا لم يحضر المنتخب ثلاث دورات متتالية أو خمس دورات متقطعة دون مبرر يقبله المجلس يعتبر مقالا بحكم القانون ويعتزم المجلس لمعاقبة هذه الإقالة.³⁷

36. شريد من التفاصيل بخصوص أهمية سن نظام أساسي للمنتخب، راجع إدريس جردان «النظام الأساسي للمنتخب بالقرية»، مقال منشور بملحة الحرية للأطعمة القانونية والسياسية، العدد 8، يوليوز 2007 ص. 70 وما بعدها - محمد بوجند «قواعد قانون رقم 78.90 لتعلق بفتح المجال المعني» مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 2003/44 ص. 21 وما بعدها - الفيس الوزالي الشاهدي «النظام الأساسي للمنتخب المحلي على ضوء البقاع الجماعي الجديد» مقال منشور بفتح العدد من الملة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ص. 113 وما بعدها.

37. المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات. غير أنه على القصد بالمرور غير محدد مما يفتح معه الحال لتدابير العقاب والتعويضات.

ولتطبيق هذا المقتضى، الذي يستهدف وضع حد لظاهرة غياب الأعضاء المنتخبة عن الدورات (العادية والاستثنائية)، يتعين على رئيس المجلس مسك سجل للحضور عند افتتاح كل دورة،³⁸ والإعلان عن أسماء الأعضاء المتفبين. ويوجه رئيس المجلس نسخة من هذا السجل إلى والي الجهة (بالنسبة للجهات) أو عامل العمالة أو الإقليم (بالنسبة للجماعات والعمالات والأقاليم) داخل أجل خمسة أيام بعد انتهاء دورة المجلس، كما يخبره داخل أجل نفسه بالإقالة المشار إليها أعلاه.

ويرتبط بموضوع الحضور أيضاً منع الرئيس ونوابه من الإقامة خارج الوطن، إذ لا يجوز أن ينتخب رئيساً أو نائباً للرئيس الأعضاء الذين هم مقيمون خارج الوطن لأي سبب من الأسباب. ويعلم فوراً بقرار من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن إقالة الرئيس أو نائبه الذي ثبت بعد انتخابه أنه مقيم في الخارج.³⁹

2 - واجب القيام بالمهام: وينطبق هذا الواجب على كل من الرئيس ونوابه والمجلس ككل. فإذا امتنع الرئيس عن القيام بالمهام المتوقعة به بمقتضى القانون وترتب على ذلك إنزال بالسير العادي للجماعة الترابية، قام الوالي أو العامل أو معتمده - حسب الحالة - بمطالبة بمزاولة المهام المتوقعة به.⁴⁰

وبعد مرور أجل معين (سبعة أيام بالنسبة للجماعات وعشرة أيام بالنسبة للعمالات والأقاليم وخمسة عشر يوماً بالنسبة للجهات) دون استجابة الرئيس، يحيل وزير الداخلية بالنسبة للجهات وعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البت في وجود حالة الامتناع. داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب بكتابة الضبط. إذا أقر القضاء حالة الامتناع، جاز للوالي أو العامل، حسب الحالة، الحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها.

38. بلاصاً أن المشرع اعتبر أن تصاب القانوني بحسب عند افتتاح الدورة (مع أن الدورة تكون من جلسة أو عدة جلسات)، وكل تغيب للأعضاء عن حضور جلسات الدورة أو امتناع منها لأي سبب من الأسباب خلال انعقادها، لا يؤثر على مشروعية تصاب وذلك إلى حين الانتهاء منها. وهو ما يترتب عنه أن العضو المنتخب يتخفى حضوره في بداية الدورة وبعد ذلك يحق له الانسحاب وعدم الحضور في باقي أشغال الدورة والجلسات بما يتفق وقواعد المشرع من تلقين واجب الحضور. وأعتقد أن المشرع كان عليه على الأقل أن يجعل انسحاب التصاب وإلزامية الحضور ليس في بداية كل دورة وإنما في بداية كل جلسة.

39. راجع المادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 72 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

40. المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

وتطبق نفس مقتضيات في الحالة التي يمتنع فيها رئيس المجلس عن الأمر بصرف نفقة وجب تسديدها من قبل الجماعة الترابية المعنية حيث يحق للوالي أو العامل حسب الحالة، بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف، توجيه اعدار إليه من أجل الأمر بصرف النفقة المعنية. وفي حالة عدم الأمر بصرف هذه النفقة هي أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ الاعذار. يحال الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية على النحو الذي سبقت الإشارة إليه.⁴¹

وتشكل هذه المقتضيات نهاية لسلطة الحلول (المباشرة) التي كان يتوفر عليها العامل بمقتضى الفصل 77 من قانون التنظيم الجماعي السابق، الذي صدر تطبيقاً له مرسوم 2 يوليوز 2004 بشأن كفاءات ممارسة سلطة الحلول.⁴²

أما إذا امتنع أحد نواب الرئيس، دون عذر مقبول، عن القيام بإحدى المهام المنوطة أو المفوضة له، جاز للرئيس مطالبة المجلس باتخاذ مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس إلى المحكمة الإدارية التي تبت داخل أجل شهر من تاريخ تسجيل الطلب لدى كتابة الضبط.⁴³

وأخيراً، إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير المرافق العمومية التابعة للجماعة الترابية المعنية، أو إذا وقع إخلال في سير المجلس من شأنه تهديد سيرها الطبيعي، تعين على الرئيس أن يتقدم بطلب إلى وزير الداخلية عن طريق الوالي بالنسبة للجهة وعامل العمالة أو الإقليم بالنسبة لباقي الجماعات الترابية لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام بالمتعين، وإذا تمادى المجلس في رفض القيام بذلك، أو إذا استمر الاختلال بعد مرور شهر من تاريخ توجيه الإعدار إليه، يتم إحالة الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس.⁴⁴

41. المادة 198 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 189 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاليات والأقاليم والمادة 211 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

42. المرسوم رقم 204.161، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5230 بتاريخ 2004/7/15 من 2890 واستندرك خطأ منشور بالجريدة الرسمية عدد 5284 بتاريخ 2005/01/20 من 304.

43. راجع المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاليات والأقاليم والمادة 71 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات. ويقوم الرئيس فوراً بسحب جميع التعويضات التي منحت المعني بالأمر.

44. راجع المادة 73 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 74 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاليات والأقاليم والمادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

بملاحظة من خلال الحالات الثلاث السابقة أن المشرع جعل على عاتق المنتخب مهمة القيام بالمهام المنوطة به ضماناً لاستمرارية المرافق العمومية في أداء مهامها بانتظام الذي أضحي مبدأ دستورياً⁴⁵، مع تدعيم سلطة القضاء الإداري الموضوعي والاستعجالي في هذا الإطار.

ويرتبط بالموضوع أيضاً تدخل سلطة المراقبة الإدارية (الوصاية الإدارية سابقاً) في موضوع استقالة المنتخبين وربط ذلك باستمرارية المرفق العمومي. فالتخلي عن المهام وتقديم الاستقالة وإن كانت مسألة اختيارية يمكن للمنتخبين اللجوء إليها في أي وقت وحين إلا أنها يمكن أن تؤدي إلى الإخلال بدوام سير المرفق العمومي بانتظام واضطرابه. هكذا إذا رغب الرئيس (رئيس الجماعة أو رئيس مجلس العمالة أو الإقليم أو رئيس الجهة) في التخلي عن مهام رئاسة المجلس، وجب عليه تقديم استقالته إلى سلطة المراقبة الإدارية المختصة.⁴⁶ ولا يسري أثر الاستقالة إلا بعد انصرام أجل 15 يوماً ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة.⁴⁷

أما إذا رغب نواب الرئيس أو أعضاء المجلس في التخلي عن مهامهم، وجب عليهم تقديم استقالتهم من مهامهم إلى رئيس المجلس المعني الذي يخبر بذلك فوراً وكتابة سلطة الإدارية المختصة، على أن تسري هذه الاستقالة بعد انصرام أجل 15 يوماً ابتداء من تاريخ توصل الرئيس بالاستقالة.⁴⁸

وفي جميع الأحوال يستمر رئيس المجلس المستقيل ونوابه في تصريف الأمور الجارية إلى حين انتخاب رئيس ومكتب جديدين للمجلس وذلك ضماناً لمبدأ استمرارية المرفق العمومي.⁴⁹

45. نص الفقرة الأولى من الفصل 154 من الدستور المغربي لسنة 2011 على ما يلي: «يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المبدأين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات».

46. لعامل أو من يوب عليه بالنسبة لرئيس الجماعة، العامل بالنسبة لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم ووزير الداخلية بالنسبة لرئيس الجهة.

47. المادة 59 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 60 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاليات والأقاليم والمادة 62 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

48. المادة 60 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 61 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاليات والأقاليم والمادة 61 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

49. المادة 61 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 62 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاليات والأقاليم والمادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

3- واجب الالتزام بالقانون وبأخلاقيات المرفق العمومي : في إطار تخليق المهام الانتدائية المحلية، أقرت القوانين الترابية مجموعة من المقتضيات التي تستهدف التسيير السليم والأمن لأموال وأعمال الجماعات الترابية والالتزام بأخلاقيات المرفق العمومي.

فإذا ارتكب عضو من أعضاء الجماعات الترابية أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة، قامت سلطة المراقبة الإدارية المختصة بمراسلته⁵⁰ للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إلى داخل أجل لا يتعدى 10 أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

ويجوز لسلطة المراقبة الإدارية المختصة، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من المجلس أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس.

وتبت المحكمة في الطلب داخل أجل لا يتعدى شهرا من توصلها بالإحالة. وفي حالة الاستعجال يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه داخل أجل 48 ساعة من تاريخ توصله بالطلب.⁵¹

كما منع المشرع على كل عضو من أعضاء مجالس الجماعات الترابية ربط مصالح خاصة مع الجماعات الترابية التي انتخبوا بها أو مجموعات أو مع المؤسسات العمومية أو شركات التنمية التابعة لها أو أن يبرم معها أعمالا أو عقودا أو معاملات أو صفقات أو أن يمارس كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح، سواء بصفة شخصية أو بصفته مساهما أو وكلاء عن غيره أو لقائدة زوجة أو أصوله أو فروعه، وذلك تحت طائلة إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية لطلب عزل العضو المعني بالأمر بعد مراسلته للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه.⁵²

50. ولم مراسلة أعضاء مجالس الجماعات الترابية - من غير الرؤساء - عن طريق رؤساء المجالس المحلية.

51. راجع المادة 64 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 63 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحالات والأقاليم والمادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاهد.

52. راجع المادة 65 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحالات والأقاليم والمادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاهد.

وتطبيق نفس المقتضيات بشأن كل عضو ثبتت مسؤوليته في استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة النزيهة أو باستغلال النفوذ والامتياز أو ارتكب مخالفة ذات طابع مالي تلحق ضررا بمصالح الجماعة الترابية.⁵³

ومرة أخرى نسجل أهمية تدخل القضاء الإداري في عملية تأديب وعزل المنتخبين، وبما يكرس إرادة المشرع في وضع حد للوصاية الإدارية التقليدية. وفي جميع الأحوال لا تحول إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية دون المتابعات القضائية عند الافتضاء.

4- واجب الفصل بين المهام التداولية والمهام التنفيذية والإدارية : لقد أثبتت الممارسة أن تدخل جميع المنتخبين في المهام الإدارية والتنفيذية للجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة ينتج عنه نوع من التسيب الذي ينجم عنه انعكاسات سلبية على السير العادي لتلك الجماعة الترابية. لذلك ومراعاة لقواعد الاختصاص وللغايات التي توخاها المشرع من الفصل بين اختصاصات الجهاز التداولي واختصاصات الأجهزة المسيرة والتنفيذية، منع المشرع على كل عضو من أعضاء المجلس باستثناء الرئيس والنواب، أن يمارس خارج دوره التداولي داخل المجلس أو اللجان التابعة له المهام الإدارية للجماعة وأن يوقع على الوثائق الإدارية أو أن يدير أو يتدخل في تسيير مصالح الجماعة الترابية، تحت طائلة العزل والمتابعة القضائية.⁵⁴

فالمقتضى سيساهم ولاشك في تنظيم التسيير الإداري للمجالس المنتخبة ويضمن استمرار المرافق الترابية في أداء خدماتها بانتظام واضطراد مع تحديد الاختصاصات وضبط المسؤوليات.

5- واجب عدم التخلي خلال مدة الانتداب عن الانتماء للحزب السياسي المترشح باسمه : من المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية هي منع العضو المنتخب بمجلس إحدى الجماعات الترابية من التخلي عن الانتماء للحزب السياسي الذي ترشح باسمه تحت طائلة تجريده من صفة العضوية. ويقدم طلب التجريد لدى المحكمة الإدارية من قبل رئيس المجلس أو الحزب السياسي الذي ترشح المعني

53. راجع الفقرة الأخيرة من المادة 63 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والفقرة الأخيرة من المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحالات والأقاليم والفقرة الأخيرة من المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاهد.

54. راجع المادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحالات والأقاليم والمادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالمعاهد.

بالأمر باسمه، حيث تتولى البت في طلب التجريد داخل أجل شهر من تاريخ تسجيل الطلب لدى كتابة الضبط.⁵⁵

وهذا المستجد يأتي في إطار الحرص على تخليق الحياة السياسية والحزبية وتعزيز مكانة الالتزام الحزبي بمنع ومحاربة الترحال الحزبي بالنسبة للمنتخبين أثناء مدة الانتداب مع تدعيم سلطة القضاء الإداري في هذا الصدد. وجاء هذا التعديل على إثر صدور قرارات المجلس الدستوري بعدم دستورية المقتضيات التي تضمنتها مشاريع القوانين التنظيمية الترابية من اعتبار عضو المجلس في وضعية تخلي عن الحزب التي ترشح بتزكية منه، إذا قرر هذا الأخير وضع حد لانتسابه إليه بعد استفاد مساعلي الطعن الحزبية والقضائية، بما يترتب عن ذلك من إمكان تجريده من العضوية بالمجلس، معتبرا أن ذلك يشكل مساسا بالانتداب الانتخابي لهذا العضو.⁵⁶

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن المشرع عمل على تحديد حالات التنافي والتجمع بين الوظائف الانتدابية وذلك من أجل فتح الإمكانية أمام النخب المحلية لتولي المسؤوليات الانتدابية في الجماعات الترابية لتقادي احتكاك فئة محدودة للمسؤوليات المحلية ومناصب المسؤولية بالمؤسسات والهيئات العمومية.⁵⁷

55. راجع المادة 51 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و المادة 52 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالأقاليم و المادة 54 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

في هذا الإطار يمكن أن نشير مثلا إلى أن المحكمة الإدارية بوجدة قضت بإجريد مستشار عن حزب العدالة والتنمية بديدي عبد الكريم من عضوية مجلس الجماعة الحضرية بوجدة بسبب تصويته لحزب الأصالة والمعاصرة بملء المجلس وذلك على إثر الدعوى التي قدمها الأمين العام لحزب العدالة والتنمية ضد هذا المستشار بسبب مداهة لقرارات الحزب وعدم الانضباط لتوجيهاته واختياراته مما يعتبر تخليا فعلياً عن التماه الحزبي والمهاسي. كما أصدرت المحكمة الإدارية بقاس بتاريخ 9 نوفمبر 2016 حكما بإجريد أحمد الدويري من رئاسة مجلس قنار، على إثر ترشحه للانتخابات البرلمانية بغير الحزب الذي حصل به على العضوية داخل المجلس الجماعي، وبذلك، على الدعوى التي تقدم بها الأمين العام لحزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية.

56. راجع على سبيل المثال قرار المجلس الدستوري رقم 968.15 المتعلق بالقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6376 بتاريخ 9 يوليوز 2015 ص. 6431 و قرار المجلس الدستوري رقم 967.15 المتعلق بالقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالجماعات والأقاليم، منشور بنس الجريدة الرسمية ص. 6427 و قرار المجلس الدستوري رقم 966.15 المتعلق بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، منشور بنس الجريدة الرسمية ص. 6423.

57. راجع المادتين 14 و 15 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادتين 15 و 16 من القانون التنظيمي المتعلق بالأقاليم والمادتين 16 و 17 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

حقوق المنتخب الجهوي والمحلي

بأنها، مقابل الالتزامات والواجبات التي يتحملها، يستفيد المنتخب الجهوي والمحلي من بعض الحقوق التي يمكن إجمالها فيما يلي: الحق في التكوين - الحق في الاستفادة من التوضيحات - الحق في الحماية الاجتماعية - الحق في رخص التغيب - حق الرئيس في الاستفادة من نظام التفرغ.

1- الحق في التكوين: يعتبر التكوين دعامة أساسية لنجاح سياسة اللامركزية بلاندا، وذلك باعتباره السبيل الأنجع لتحسين أداء العمل الانتدادي، وتجاوز مختلف الصعوبات التي تعيق تدبير الشأن المحلي والجهوي. فتنشأ وتنشأ الترسانة المؤطرة للعمليات الإدارية المركزية وتعدد مجالات تدخل مختلف الهيئات اللامركزية يفرض ضرورة تأهيل وتكوين الموارد البشرية ومنها المنتخبة باستمرار، وذلك لمواكبة التقدم الذي تعرفه هذه الهيئات على صعيد التنظيم والاختصاصات، بالرفع من كفاءتهم وإغناء مدارجهم وتنمية مؤهلاتهم.⁵⁸

وبالمعنى بذلت وزارة الداخلية في السنين الأخيرة مجهودا لا يستهان به في تعميم التكوين على المنتخبين بمختلف فئاتهم، متبينة في ذلك استراتيجية تروم النهوض بالموارد البشرية كمفصل أساسي لنجاح التنظيمات اللامركزية بلاندا، كما أن بعض الجماعات أخذت المبادرة للتكوين الذاتي لمنتخبيها. وقد هم التكوين مختلف المجالات القانونية والاقتصادية والتجارية والتواصلية المرتبطة بمجال تدخل المستويات الثلاث للجماعات الترابية.

وتكريسا لهذا الوضع اعتبرت القوانين التنظيمية الترابية الثلاث التكوين حقا من حقوق المنتخب. فقد نصت مثلا المادة 53 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على ما يلي: «يحق لأعضاء مجلس الجماعة الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجماعة».

وتنجد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كليات تنظيم برامج التكوين المستمر ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة الجماعة في تغطية مصاريفها.⁵⁹

58. من أمثلة التكوين بالنسبة للمنتخب، راجع مقالنا «تكوين المنتخب الجماعي والبيئات الجماعية الجديدة» منشور بالملحة للفترة للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 44/ 2003 ص. 129 وما بعدها.

59. راجع أيضا المادة 54 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والأقاليم و المادة 56 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن من بين المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي لهذه الجهات هو أن هذه الأخيرة أصبحت من اختصاصاتها الذاتية الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية.⁶⁰

وبالتفصيل صدر هذا المرسوم⁶¹ الذي نص على أنه تعدت تحت رئاسة رئيس المجلس الجهوي للتكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس الجماعات الترابية بناء على تنظيم أولي لمؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية، والمهام التدبيرية المسندة إليهم والاختصاصات المخولة للجماعات الترابية، يحدد محاور وأولويات التكوين، والتمهيد التي يستغرقها، والعلاقات المالي الذي يتعين رسمه له. ويمكن لرئيس الجهة بعد مداولات المجلس، عقد اتفاقيات مع وزارة الداخلية في مجال التكوين المستمر من أجل تنظيم دورات تكوينية خاصة لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية، وإذا كانت مدة دورات التكوين المستمر تختلف بالنظر لخصوصيات كل جهة، فإن المرسوم نص على أن لا تقل مدة التكوين خلال مدة انتداب المجلس، عن ثمانية أيام لكل عضو من أعضاء الجماعات الترابية بعد أدنى.

وبمقتضى المرسوم المذكور أيضا تتحمل الجهة نسبة 25 بالمائة على الأقل من مصاريف البرنامج السنوي للتكوين المستمر وتتحمل العمالات والأقاليم والجماعات الوافدة داخل الترميز الترابي للجهة النسبة العتيقة على أساس قاعدة عدد أعضاء المجالس المستعدين.

2- التحق في الاستفادة من التعميمات، لرئيس المجلس (الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي وأيضاً مجلس المقاطعة) ونوابه وكاتب المجلس ونائيه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق بالنسبة للمجلس الجهوي، يتقاضون تعويضات عن التمثيل والتنقل، فيما يستفيد باقي أعضاء المجلس من تعويضات عن التنقل عندما يقومون بمهام لفائدة الجهة أو الجماعة الترابية داخل أو خارج المغرب.⁶²

60. راجع المادة 52 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجالس.

61. مرسوم رقم 2.56.297 بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد كميات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس الجماعات الترابية ومهامها وأسلاكها ومساهمة الجماعات الترابية في تغطية مصاريفها.

62. راجع المادة 52 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجالس والمادة 53 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 52 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجالس. إضافة إلى التوضيح من المرسوم، يستفيد لرئيس المجلس الجهوي من تعويض شهري قدره 15000 درهم من إقامته تخصص له الجهة مكاناً وطعاماً ينظر له.

والمراسيم الإدارية التي جاء بها القانون التنظيمي لهذه الجهات هو أن هذه الأخيرة أصبحت من اختصاصاتها الذاتية الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية.⁶³

وبالتفصيل صدر هذا المرسوم⁶⁴ الذي نص على أنه تعدت تحت رئاسة رئيس المجلس الجهوي للتكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية بناء على تنظيم أولي لمؤهلات أعضاء مجالس الجماعات الترابية، والمهام التدبيرية المسندة إليهم والاختصاصات المخولة للجماعات الترابية، يحدد محاور وأولويات التكوين، والتمهيد التي يستغرقها، والعلاقات المالي الذي يتعين رسمه له. ويمكن لرئيس الجهة بعد مداولات المجلس، عقد اتفاقيات مع وزارة الداخلية في مجال التكوين المستمر من أجل تنظيم دورات تكوينية خاصة لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية، وإذا كانت مدة دورات التكوين المستمر تختلف بالنظر لخصوصيات كل جهة، فإن المرسوم نص على أن لا تقل مدة التكوين خلال مدة انتداب المجلس، عن ثمانية أيام لكل عضو من أعضاء الجماعات الترابية بعد أدنى.

وبمقتضى المرسوم المذكور أيضا تتحمل الجهة نسبة 25 بالمائة على الأقل من مصاريف البرنامج السنوي للتكوين المستمر وتتحمل العمالات والأقاليم والجماعات الوافدة داخل الترميز الترابي للجهة النسبة العتيقة على أساس قاعدة عدد أعضاء المجالس المستعدين.

2- التحق في الاستفادة من التعميمات، لرئيس المجلس (الجهوي أو الإقليمي أو الجماعي وأيضاً مجلس المقاطعة) ونوابه وكاتب المجلس ونائيه ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق بالنسبة للمجلس الجهوي، يتقاضون تعويضات عن التمثيل والتنقل، فيما يستفيد باقي أعضاء المجلس من تعويضات عن التنقل عندما يقومون بمهام لفائدة الجهة أو الجماعة الترابية داخل أو خارج المغرب.⁶⁵

3- الحق في الحماية الاجتماعية : تعد الجهة أو الجماعة الترابية مسؤولة عن الأضرار الناتجة عن الحوادث التي قد يتعرض لها أعضاء المجلس بمناسبة انعقاد دورات أو اجتماع اللجان الذين هم أعضاء فيها أو أثناء قيامهم بمهام لفائدة الجهة أو الجماعة الترابية أو أثناء انتدابهم لتمثيل المجلس أو حتى أثناء مشاركتهم في دورات التكوين المستمر.⁶⁶

63. مرسوم رقم 2.16.493 بتاريخ 6 أكتوبر 2016 بتحديد شروط منح التعويضات ومهامها ورؤساء مجالس الجماعات والمقاطعات ونوابهم وكاتب مجالس الجماعات والمقاطعات ونوابهم ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم ورؤساء الفرق بالنسبة للمجلس الجهوي، يتقاضون تعويضات عن التمثيل والتنقل، فيما يستفيد باقي أعضاء المجلس من تعويضات عن التنقل عندما يقومون بمهام لفائدة الجهة أو الجماعة الترابية داخل أو خارج المغرب.

64. راجع المادة 52 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجالس والمادة 53 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 52 من القانون التنظيمي المتعلق بالمجالس. إضافة إلى التوضيح من المرسوم، يستفيد لرئيس المجلس الجهوي من تعويض شهري قدره 15000 درهم من إقامته تخصص له الجهة مكاناً وطعاماً ينظر له.

ولهذه الغاية يتعين على الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الانخراط في نظام للتأمين وفقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

4 - الحق في رخص التفتيش : إن جميع موظفي وأعوان الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الذين ينتخبون أعضاء في مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، يستفيدون من رخص بالتفتيش للمشاركة في دورات هذه المجالس واجتماعات اللجان المنتهية إليها أو الهيئات أو المؤسسات العمومية أو الخاصة والذين يمثلون المجالس بها وكذا المشاركة في دورات التكوين المستمر في حدود المدة الفعلية لهذه الدورات أو الاجتماعات، مع الاحتفاظ بكامل الراتب، ودون أن يدخل ذلك في حساب الرخص الاعتيادية.⁶⁵

ويستفيد المأجورون أيضا في القطاع الخاص المنتخبين بمجالس الجماعات الترابية من نفس الحق في التفتيش للمشاركة في الدورات والاجتماعات المذكورة، مع فرق هو أنه لا يؤدي لهؤلاء المأجورين عن الوقت الذي يقضونه في مختلف الدورات والاجتماعات ما يتقاضونه من أجره، ويمكن أن يقع استدراك هذا الوقت.⁶⁶

5 - حق الرئيس في الاستفادة من نظام التفرغ: إن الموظفين وأعوان الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الذين انتخبوا رؤساء للجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات يمكنهم أن يستفيدوا بناء على طلب منهم من وضعية الإلحاق أو الوضع رهن الإشارة.⁶⁷

ويكون رئيس المجلس في حالة الوضع رهن الإشارة عندما يظل تابعا لإطاره بإدارته الأصلية ويمارس في الآن نفسه مهام الرئيس بتفرغ تام، ويعتبر في وضعية الإلحاق إذا كان خارجا عن سلكه الأصلي مع بقاءه تابعا لهذا السلك. وفي كلتا الحالتين يحتفظ الرئيس داخل إدارته الأصلية بجميع حقوقه في الأجرة والترقية والتقاعد.

وتطبقا للمقتضيات التشريعية في القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رؤساء مجالس الجهات أو العمالات والأقاليم

65. راجع المادة 55 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 56 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 58 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

66. راجع المادة 56 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 57 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 59 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

67. راجع المادة 57 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والمادة 58 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 60 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

أو الجماعات، صدرت المراسيم التطبيقية التي نصت على أن الوضع رهن الإشارة لدى إحدى الجماعات الترابية يتم بموجب قرار يتخذ من قبل رئيس الإدارة أو الجماعة الترابية أو المؤسسة العمومية التي ينتمي إليها الموظف أو العون المعني، بناء على الطلب الذي يوجهه إليه هذا الأخير لهذا الغرض.⁶⁸

وهذه المقتضيات تهدف إلى تسهيل مهمة رؤساء المجالس الترابية وتمكينهم من متابعة أنشطة المجالس باستمرار وتسهيل مأموريتهم للتفرغ للمهام الانتدابية.

على سبيل الختم يمكن القول أن من نظام خاص بالمنتخب مسألة تكتسي أهمية خاصة لكونه يشكل ميثاقا يوطر حقوق وواجبات المنتخب والهدف هو إسناد مسؤولية الجماعات المنتخبة لنخبة من المنتخبين يجمعون بين صفات الإخلاص في العمل والاستقامة في السلوك بالإضافة إلى المؤهلات التي تمكنهم من تدير شؤون الجماعات الترابية. ويتضمن النظام الأساسي للمنتخب أيضا بعض الضمانات التي عملت على تقوية مركز المنتخبين وتدعيمه لتسهيل مهمتهم.

وبالمناسبة سجلت المستجدات التي عرفها موضوع النظام الأساسي للمنتخب نهاية حقيقية للوصاية الإدارية التقليدية على أشخاص مجالس الجماعات الترابية في اتجاه تكريس تدخل القضاء الإداري في الموضوع بما يؤسس للتدبير الحر لهذه الأخيرة. فلم تعد سلطات المراقبة الإدارية (الوصاية) تتوفر على أي اختصاص لوقف أو عزل المنتخبين أو حل المجالس المنتخبة إلا عن طريق القضاء.

وتدخل القضاء الإداري في الموضوع يستدعي إبداء الملاحظات التالية:

■ أن القوانين التنظيمية الترابية الثلاث أضافت اختصاصات جديدة للمحاكم الإدارية لم تكن متدرجة في إطار الفصل 8 من القانون رقم 41.90، وهو ما يعني ترايد المهام والأعباء على عاتق القضاة الإداريين، وما يستتبع ذلك من جهد واجتهاد لمسيرة المستجدات وهو ما يستدعي التكوين والتكوين المستمر في المجالات ذات الصلة.

68. راجع المراسيم التالية : رقم 2.16.223 بتاريخ 9 يونيو 2016 بتحديد كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس جهة و رقم 2.16.224 بتاريخ 9 يونيو 2016 بتحديد كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس عمالة أو إقليم و رقم 2.16.225 بتاريخ 9 يونيو 2016 بتحديد كيفية تطبيق الأحكام المتعلقة بالوضع رهن الإشارة للتفرغ التام لمزاولة مهام رئيس مجلس جماعة منشورة بالجريدة الرسمية عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017 ص. 3685 وما بعدها.

• إن المنازعات التي يثيرها تطبيق المقتضيات السابقة متنوعة تتباين بين طلب تجرييد الأعضاء من عضوية المجالس المنتخبة أو عزلهم أو التصريح بإمكانية ممارسة التحول أو حل المجالس المنتخبة...⁴⁹ وكل منازعة تخضع لأجال ومساطر خاصة تستدعي الحرص الدقيق على استيعابها من طرف الأطراف والقضاة معا.

• إن تمييز المشرع في منح الاختصاص للقضاء الإداري بين قضاء الموضوع والقضاء الاستعجالي لم يكن موقفاً. فاستعمال المشرع لكلمة بيت (القضاء الاستعجالي) بحكم قضائي نهائي يثير اللبس لأن التحكيم القضائي يصدر عن محاكم الموضوع فيما يتخذ القضاء الاستعجالي أوامر استعجالية وهذه الأخيرة كقاعدة لا تكتسب إلا حجية نسبية وموقفة. مع الإشارة إلى أن هذه الاختصاصات الجديدة الممنوحة للقضاء الاستعجالي الإداري تندرج في إطار ما أصبح يرمز بالقضاء الاستعجالي الموضوعي نسبة إلى أن هذا الأخير لم يصب بيت في موضوع الدعوى ضد على قاعدة عدم المساس بالموضوع أو الجوهر التي كانت تقيد القضاء الاستعجالي الكلاسيكي.

• إن طبيعة المنازعات التي يثيرها المقتضيات السابقة دفعت المشرع في حالات معينة إلى تحديد أجال محددة للقضاء بشقيه الموضوعي والاستعجالي للفصل في الطلبات المقدمة إليه. وهو ما يشكل تجديدا مهماً سيساهم في التعجيل بالبت في المنازعات وصنوبر الأحكام في أجال معقولة كما ينص على ذلك الدستور (الفصل 120) رغم كل الجدل الفقهي والقضائي حول ما إذا كانت هذه الأجال أمراً والزامية أم تعسفية فقط.

• ويقتضي أن نشير في الأخير إلى أن سن نظام أساسي للمنتخب المحلي والجهوي أمر عرف طريقها إلى الوجود مؤخراً وثانياً بنضج الفئات المنتخبة التي أصبحت مطالبة بالترقي في ممارستها للنشأ الجهوي والمحلي لضمان أداء المؤسسات المنتخبة لأدوارها بشكل يبعث على الرشد السياسي وثالثاً بدرجة استيعاب السلطات المختصة بالمراقبة والرهانات الجديدة للتنمية الترابية للمستحدثات التي عرفتها التظيمات الترابية الجديدة بلادنا للمساهمة الإيجابية في تدعيم الديمقراطية المحلية دون التسقوط في الانزلاقات

49- راجع بالتفصيل محمد باهي "مراعاة المقتضى حياة الجماعات الترابية على ضوء القانون التنظيمي الجديد" مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 124، لشتنبر - أكتوبر 2015 ص. 35 وما بعدها.

السياسية حتى يبقى القضاء - الإداري أساساً - بعيداً عن السياسية والحزبية الضيقة، قضاء مستقلاً وموضوعياً لا يلتزم إلا بالتطبيق العادل للقانون.

إن سن نظام خاص بالمنتخب مسألة تكتسي أهمية خاصة لكونه يشكل ميثاقاً يؤطر حقوق وواجبات المنتخب والهدف هو إسناد مسؤولية الجماعات المنتخبة لتخبة من المنتخبين يجمعون بين صفات الإخلاص في العمل والاستقامة في السلوك بالإضافة إلى النزاهات التي تمكنهم من تدبير شؤون الجماعات الترابية. ويتضمن النظام الأساسي المنتخب أيضاً بعض الضمانات التي عملت على تقوية مركز المنتخبين وتدعيمه لتسهيل مهامهم.

وجدير بالإشارة في الأخير أن القوانين التنظيمية الترابية تنص على أن النظام الأساسي للمنتخب المحلي أو الجهوي يسري على المنتخبين المنتخبين بكل الهيئات العامة والخاصة المستحدثة في إطار التعاون والشرراكة.

الفصل الثاني

التنظيم الجماعي

بعد مرور أزيد من ربع قرن على صدور قانون التنظيم الجماعي لسنة 1976⁷⁰، صدر القانون رقم 00.78 بمثابة الميثاق الجماعي⁷¹، الذي تضمن مجموعة من التعديلات والتعديلات التي همت مختلف المسائل المتصلة بتشكيل المجالس الجماعية وتسييرها واستثماراتها والخصائصات رؤسائها، والوصاية الإدارية المقروضة عليها وسبل التعاون فيما بينها. وتتميز هذا القانون أيضا بإرسائه لمقتضيات خاصة بالجماعات الحضرية الكبرى (التي يتجاوز عدد سكانها 500.000 نسمة)⁷²، همت بالأساس إقرار ما يعرف بوحدة المدينة وتأسيس نظام المقاطعات.

وبتاريخ 18 فبراير 2009 صدر القانون رقم 08.17⁷³ الذي تم بموجبه تغيير وتتميم القانون رقم 00.78 المتعلق بالميثاق الجماعي، تضمن عدة تعديلات همت بالأساس تهيئة الجماعة وتكريس مفهوم التدبير العمومي المحلي والتعاون والشاركة بالإضافة لمقتضيات جديدة خاصة بالجماعات الحضرية الخاضعة لنظام المقاطعات.⁷⁴

⁷⁰ تغير الشرف رقم 1.76.583 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج. ر عدد 3335 مكرر، بتاريخ 1 أكتوبر 1976، ص. 3025.

⁷¹ مغير شريف رقم 1.02.297 بتاريخ 3 أكتوبر 2002 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، ج. ر عدد 3008، تاريخ 21 نوفمبر 2002، ص. 3468.

⁷² كانت الصيغة الأولى لهذا القانون تحدد نطاق الجماعات الحضرية التي سيطبق فيها هذا النظام في أزيد من 750.000 نسمة قبل أن يتم تعديله بموجب القانون 03-01 المنفذ بموجب الظهير الشريف رقم 1.03.82 الصادر في 24 مارس 2003، ج. ر عدد 5093 بتاريخ 24 مارس 2003، ص. 1000.

⁷³ قانون رقم 08-17 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.8.153 بتاريخ 18 فبراير 2009 ج. ر عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص. 536.

⁷⁴ تقسيم الخاصة بالجماعات الحضرية التي يفوق عدد سكانها 500.000 نسمة «تم تعويضها في القانون رقم 1788 بقرار جديد «المقتضيات الخاصة بالجماعات الحضرية الخاضعة لنظام المقاطعات» وتم التخلي عن المعيار العددي الذي تأسس على عدد الساكنة الذي يجب أن يتجاوز 500.000 نسمة وتم اعتماد المعيار الإسمي لاسم الجماعات الحضرية الخاضعة لنظام المقاطعات وهي الدار البيضاء الرباط طنجة مراكش فاس مكناس.

ولتنزيل مقتضيات دستور 2011، صدر بتاريخ 7 يوليوز 2015 القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات⁷⁵ الذي شكل نقلة نوعية في التنظيم الجماعي واللامركزي ببلادنا، فتم لأول مرة الارتقاء بالإطار القانوني المنظم للجماعات من قانون عادي إلى قانون تنظيمي.

فتص على أن الجماعة تشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي. كما نص أيضا على أن تدبير الجماعة لشؤونها يركز على مبدأ التدبير الحر ومبدأ التضامن والتعاون. وبناء على مبدأ التفريع تمارس الجماعة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات والنصوص المتخذة لتطبيقه، مع أنه يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجماعة، تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاص المذكور.

وقد جاء القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات مفصلا لشروط تدبير الجماعة لشؤونها واختصاصات وصلاحيات مجلس الجماعة ورئيسه مع تخصيص مقتضيات خاصة بمشاور القصر الملكي بالإضافة إلى تفصيل المقتضيات المتعلقة بالمراقبة الإدارية والآليات التشاركية للحوار والتشاور وإدارة الجماعة وأجهزة تنفيذ المشاريع واليات التعاون والشاركة.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أنه لأول مرة جاءت المقتضيات المتعلقة بالنظام المالي للجماعة ومصدر مواردها المالية متضمنة في القانون التنظيمي للجماعات⁷⁶ بعدما كان المشرع يخصص لها إطارا قانونيا خاصا.

وأخيرا أعاد القانون التنظيمي للجماعات التخصيص على مقتضيات خاصة بالجماعات ذات نظام المقاطعات فتص على أن تخضع جماعات الدار البيضاء والرباط وطنجة ومراكش وفاس وسلا للقواعد المطبقة على الجماعات مع مراعاة بعض الخصوصيات، وفي جميع الأحوال يدبر شؤون هذه الجماعات مجلس جماعي، وتحدث بها مقاطعات مجردة من الشخصية الاعتبارية غير أنها تتمتع باستقلال إداري ومالي وتتوفر على مجالس.

75. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015، ج. ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015 ص. 6660 وما بعدها.

76. لقد أثرت اعتماد العرض للنظام المالي للجماعات في التوجيز الخاص بالتنظيم الإداري إيماننا هذا أن هذا الموضوع يتطلب تخصيصه بمؤلف خاص واعتبارا لكون الأمر يندرج في المالية المحلية كمادة مستقلة.

وعليه، ولأسباب منهجية بحثية، سنتولى دراسة تنظيم مجالس الجماعات وفقا للقانون التنظيمي رقم 113.14 عبر خمسة مباحث مستقلة، على أن نتوقف في كل مبحث لدى مجالس المقاطعات، دون أن نخصص لها مباحث مستقلة مادامت لا ترقى إلى جماعات ترابية، وإنما تبقى مجرد وحدات أو تقسيمات داخلية لتنظيم العمل الجماعي ولتقريب الخدمات الأساسية للمواطنين في نفس الجماعة. فالقانون، وإن خصص بابا مستقلا للمقتضيات الخاصة بالجماعات ذات نظام المقاطعات، فإن ذلك لا ينفي خضوع هذه الأخيرة للمقتضيات العامة للتنظيم الجماعي.

وعليه فدراسة التنظيم الجماعي وفقا للقانون التنظيمي للجماعات يقاضي التعرض للمباحث:

• المبحث الأول: تشكيل المجلس الجماعي

• المبحث الثاني: تسيير المجلس الجماعي

• المبحث الثالث: اختصاصات الجماعة

• المبحث الرابع: المراقبة الإدارية على الجماعة

• المبحث الخامس: التعاون والشاركة والتدبير التشاركي

المبحث الأول

تشكيل المجلس الجماعي

لقد حدد القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الذي نسخ الجزء الثاني والثالث والرابع من القسم الثالث من مدونة الانتخابات⁷⁷ الشروط الواجب توافرها في كل من الناخب والمرشح (المطلب الأول)، كما بين أيضا طريقة الانتخاب وعملية توزيع المقاعد (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

شروط الناخب والمرشح

أولا، شروط الناخب

يشترط القانون في الناخب ما يلي:

1. أن يكون مغربيا.
2. أن يكون بالغا من العمر 18 سنة شمسية كاملة على الأقل في تاريخ حصر اللوائح النهائية عند وضعها أو مراجعتها.⁷⁸

77. القانون رقم 9-97 المتعلق بمدونة الانتخابات الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.97.83 (2 أبريل 1997)، ج. ر عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص. 570 واستدراك خطأ، ج. ر عدد 4472 بتاريخ 10 أبريل 1997، ص. 649، كما لم تغره وتلغيمه بموجب القانون رقم 64.02 الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.03.83 بتاريخ 24 مارس 2003، ج. ر عدد 5093 بتاريخ 24 مارس 2003، ص. 1001 والقانون رقم 08/36 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.08.150 بتاريخ 30 دجنبر 2008، ج. ر عدد 5696 بتاريخ فاتح يناير 2009 القاضي بتغيير وتتميم القانون المتعلق بمدونة الانتخابات، ص. 3 وما يليها.

78. لقد تم تخفيض السن الانتخابية من 20 إلى 18 سنة بمقتضى القانون رقم 64.02 المذكور، الذي جاء لتطبيق التوجيهات الملكية الواردة في الخطاب الملكي بتاريخ 10 دجنبر 2002 بمناسبة تعيين وتقسيم الأعضاء الجدد في المجلس الاستشاري لعقود الإنسان وبوالمظالم. ومن الرشد القانوني هو ثمان عشرة سنة كاملة حسب المادة 209 من القانون رقم 70. 03 المتعلق بمدونة الأسرة الصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.04.22 بتاريخ 3 فبراير 2004، ج. ر عدد 5184، بتاريخ فاتح فبراير 2004، ص. 418.

3. أن يطلب تقييده في اللائحة الانتخابية للجماعة الواقعة في نفوذها محل إقامته، أو للجماعة التي يمارس فيها وظيفته⁷⁹ أو التي يزاول فيها رب الأسرة مهامه الرئيسية،⁸⁰ ويمكن بصفة استثنائية تقديم طلب التقييد بالجماعة التابع لها مكان ولادته.⁸¹

ويمكن بصفة استثنائية، بالنسبة للجماعات الواقعة في مناطق اعتيادية للترحال، والتي تستند قائمتها بمرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية، تقديم طلبات القيد بالجماعة التابع لها مكان ولادة طالب القيد. ويقيد المعني بالأمر في لائحة الدائرة الانتخابية الواقعة في نفوذها محل ولادته. ويجب إرفاق طلب القيد بشهادة يسلمها رئيس اللجنة الإدارية في عدم تقييد المعني بالأمر في لائحة الجماعة التي يقيم فيها بالفعل.⁸²

4. أن يقدم طلب تقييده في اللائحة الانتخابية شخصيا وذلك بملء مطبوع خاص يثبت فيه اسمه الشخصي والعائلي وتاريخ ومكان ولادته ومهنته وعنوانه ورقم بطاقة تعريفه الوطنية⁸³ مع توقيعه أو بصماته.

5. أن لا يكون من الأشخاص الذين منعه القانون من التقييد في اللوائح الانتخابية وهم:

«المسكرون العاملون في جميع الرتب ومأمورو القوة العمومية (الدرك والشرطة وبقوات المساعدة) وسائر الأشخاص المشار إليهم في الفصل 4 من المرسوم المتعلق بمسألة الموظفين الحق النقابي».⁸⁴

79. هذه الإمكانيات مقصورة على الموظفين وغيرهم من العاملين بالإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العامة وكذا أفراد عائلاتهم الذين يعيشون معهم تحت سقف واحد.

80. هذه الإمكانيات مقصورة على أفراد عائلة العسكريين ومأموري القوة العمومية.

81. وبما عدا الأمر في هذه الحالة في لائحة الدائرة الانتخابية الواقعة في نفوذها محل ولادته أو في لائحة الدائرة الانتخابية الواقعة فيها محل إقامته الأخير قبل مغادرته للجماعة.

82. المادة من مدونة الانتخابات كما تم تعديلها بالقانون رقم 36.08، وقد صدر المرسوم رقم 2.08.736 بتاريخ 23 دجنبر 2008 بتحديد قائمة الجماعات الواقعة في مناطق اعتيادية للترحال، ج. ر عدد 5696 بتاريخ فاتح يناير 2009، ص. 15 وما بعدها.

83. يمكن صفة استثنائية، أن لا تتوفر لديه بطاقة التعريف الوطنية أن يدلي بدفتره العائلي مرفقا بشهادة إدارية صادرة من طرف السلطة الإدارية المحلية.

84. الوصوم رقم 2.57.1465 الصادر في 5 فبراير 1958 بشأن مباشرة الموظفين للحق النقابي، ج. ر عدد 1271 بتاريخ 11 أبريل 1958، حسبما وقع تغييره بالمرسوم الملكي رقم 66.010 المؤرخ في 12 أكتوبر 1964، والأشخاص المشار إليهم في هذا الفصل هم جميع الأشخاص الذين يساهمون في خدمة الدولة أو

■ المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمس التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المقررة في الفقرة الأخيرة من الفصل 17 من الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون الجنسية المغربية⁸⁵.

■ الأفراد المحكوم عليهم نهائيا بإحدى العقوبات الجنائية أو الحبسية الواردة في المادة الخامسة من مدونة الانتخابات⁸⁶.

■ الأفراد المحرومون من حق التصويت بموجب حكم قضائي خلال المدة المحددة في هذا الحكم.

■ الأشخاص الصادرة عليهم أحكام جنائية غيابية.

■ المحجوز عليهم قضائيا.

■ الأشخاص الذين طبقت في حقهم مسطرة التصفية القضائية.

■ الأشخاص المحكوم عليهم بالتجريد من الحقوق الوطنية ما لم يستفيدوا من عفو شامل أو يسترجعوا حقوقهم الوطنية بعد انصرام المدة المحكوم عليهم بها.

وتقدم طلبات التقييد في اللوائح الانتخابية العامة خلال ثلاثين يوما من تاريخ البدء الذي يحدده مرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية وينشر بالجريدة الرسمية قبل التاريخ المحدد للشروع في عمليات التقييد خمسة عشر يوما على الأقل⁸⁷.

وتتولى لجنة إدارية⁸⁸ أو لجان إدارية فرعية⁸⁹ بحث طلبات التقييد، وتسجل الطلبات التي تتوافر فيها الشروط القانونية وترفض الطلبات التي لا تتوافر فيها.

ويجب على كل شخص لم يقيد في اللائحة الانتخابية أن يطلب خلال أجل سبعة أيام تبتدئ من اليوم الموالي لانتهاء المدة المخصصة لإيداع اللائحة المؤقتة قيده فيها لدى

الإدارات العمومية أو البلديات أو المؤسسات العمومية أو مصلحة ذات فائدة صومية وخول لهم الحق في حمل سلاح خلال مزاولة مهامهم.

85. الظهير الشريف رقم 1.58.250 الصادر في 6 سبتمبر 1958 بمن قانون الجنسية المغربية، ج. ر بتاريخ 19 سبتمبر 1958 كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 62.06 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.07.80 بتاريخ 23 مارس 2007، ج. ر عدد 5513 بتاريخ 2 أبريل 2007، ص. 1116 وما بعدها.

86. راجع تفصيل هذه العقوبات في المادة 5 من مدونة الانتخابات.

87. المادة 7 من قانون الانتخابات.

88. بشأن تشكيل هذه اللجنة، راجع المادة 8 من قانون الانتخابات.

89. يمكن أن تحدث بقرار أولئك اللجنة الإدارية لجنة أو عدة لجان فرعية لمساعدة اللجنة الإدارية في بحث طلبات التقييد، راجع تأليف اللجان الفرعية في المادة 8 من قانون الانتخابات.

الجنة الإدارية. كما يجوز لكل شخص مقيد في اللوائح الانتخابية وللعامل أو الخليفة الأول للعامل أو الياسا أو القائد أن يطلبوا خلال نفس الأجل قيد شخص غير مقيد في اللائحة الانتخابية لجماعة الإقامة أو شطب شخص يرون أنه مقيد بصفة غير قانونية⁹⁰.

وتعرض هذه الطلبات والشكاوي على لجنة الفصل⁹¹ التي تجتمع في تاريخ يحدده مرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية، وتتخذ قراراتها التي تكون موضوع جدول يندرج في مكناب اللجان الإدارية واللجان الفرعية، حيث يمكن لكل شخص يعنيه الأمر الاطلاع عليه والحصول على نسخة منه في عين المكان وذلك خلال سبعة أيام

تتلى من تاريخ يحدده مرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية⁹².

فقد من تاريخ يحدده مرسوم يصدر باقتراح من وزير الداخلية، أن يقيموا ويجوز لكل شخص يعنيه الأمر، كما يحق لرجال السلطة المذكورين أعلاه، أن يقيموا خلال أجل سبعة أيام تبتدئ من اليوم الموالي لانتهاء الأجل المذكور دعوى طعن في قرارات لجنة الفصل أمام المحكمة الإدارية المختصة⁹³، التي تبت في القضية دون مسازيف أو إجراءات، بعد استدعاء يوجه إلى الأطراف المعنية بالأمر قبل التاريخ المحدد للنظر في الطعن بثلاثة أيام، على أن لا يبعد تاريخ الجلسة الأخيرة للمحكمة الإدارية بأكثر من 40 يوما عن تاريخ إيداع الجدول التعديلي⁹⁴.

ثانياً: شروط المرشح

يشترط القانون في من يترشح للانتخابات الجماعية ما يلي:

1. أن يكون ناخباً أي مقيداً في اللائحة الانتخابية لجماعة أو مقاطعة.

2. أن يكون بالغاً من العمر واحداً وعشرين سنة شمسية كاملة على الأقل في التاريخ المحدد للاقتراع⁹⁵.

90. المادة 12 من قانون الانتخابات.

91. بخصوص تشكيل هذه اللجنة وطريقة اشتغالها، راجع المادة 13 من قانون الانتخابات.

92. المادة 13 من قانون الانتخابات.

93. المادة 14 من قانون الانتخابات.

94. المادة 37 من قانون الانتخابات.

95. لاس الترشيح للانتخابات الجماعية وفقاً للمادة 41 من القانون رقم 08.36 المعدل لمدونة الانتخابات معددي في واحد وعشرين سنة شمسية كاملة في التاريخ المحدد للاقتراع.

غير أن المحكمة الإدارية بوجدة⁹⁶ اعتبرت أن السن القانوني للترشح هو 18 سنة بدل 21 سنة معتبرة أن القانون التنظيمي رقم 11.59 المتعلق بانتخاب مجالس الجماعات الترابية لم يحدد سقفا لسن الترشح بل اكتفى في مادته الرابعة بتحديد شروط الترشح وربطها لزوما بأن يكون المرشح ناخبا ومتمتما بحقوقه المدنية والسياسية، منتهية إلى رفض الطعن. ومن الحثيات التي اعتمدتها المحكمة ما يلي: «إن الغاية التي توخاها المشرع من تخفيض سن الترشح من 21 سنة كما نص عليها القانون 97.09 إلى 18 سنة المحدد بموجب القانون 11.59 الذي يحيل بدوره على القانون 11.57 تجد سندها في أهمية الانتخابات الجماعية كمحطة سياسية أساسية، باعتبارها أول اختبار للنوايا والتوجهات المواكبة للإصلاحات السياسية بعد مصادقة المغاربة على دستور 2011 الذي جاء في مادته 30 على أن لكل مواطنة ومواطن، الحق في التصويت، وفي الترشح للانتخابات، شرط بلوغ سن الرشد القانونية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية.

... ومن منظور آخر فإن الفارق البسيط في سن الترشح بين المنظومة القانونية الحالية والسالفة هو ثلاث سنوات، لا يمكنه في جميع الأحوال أن يكون معيارا موضوعيا لتحمل المهام والمسؤوليات».

وهذا التوجه كرسه نفس المحكمة في حكم آخر مؤكدة أن تطور المشرع الانتخابي الحالي في الربط بين الأهليتين الانتخاب والترشح أمر مستخلص من عدم تنصيص صريح بنص خاص بأهلية الترشح.⁹⁷

إلا أننا لا نتفق مع اجتهاد المحكمة الإدارية السالف الذكر للأسباب التالية:

■ إن سن الترشح لم يلحقه أي تعديل صريح أو ضمني لأن المادة 41 من مدونة الانتخابات تنص على ما يلي: «يشترط في من يترشح للانتخابات أن يكون بالغا من العمر واحدا وعشرين سنة شمسية كاملة على الأقل في التاريخ المحدد للاقتراع».

■ إن الاستناد على مقتضيات الفصل 30 من دستور 2011 الذي ينص أن «لكل مواطن ومواطنة، الحق في التصويت، وفي الترشح للانتخابات شرط بلوغ سن الرشد القانونية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية»، أمر مردود عليه بأن القاعدة الدستورية المذكورة

96. حكم المحكمة الإدارية بوجدة رقم 1000 بتاريخ 8 أكتوبر 2015، ملف رقم 354 - 7107 - 2015، منشور بموقع marocdroit.com

97. حكم المحكمة الإدارية بوجدة رقم 1042 بتاريخ 19 أكتوبر 2015، ملف رقم 340 - 7107 - 2015، منشور بموقع marocdroit.com

مستعملة بحيث يجوز للمشرع تقييدها بشروط أخرى لأن الدستور لا يتعرض للتفاصيل بخلاف ذلك يجعل كل الشروط التي تقرضها مدونة الانتخابات أو القانون المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية غير دستورية وغير قانونية سواء بالنسبة لمرشح، من ضرورة استيفاء شرط التقييد في اللوائح الانتخابية ومنع مجموعة من الأشخاص من التقييد ومن تحديد الأشخاص الذين لا يسمح القانون وطنيا أو جماعيا بحكم وظائفهم أو مكان إقامتهم أو بسبب صدور قرارات العزل من المسؤولية الانتدابية في حقهم.

■ إن القول بأن مقتضيات المادة 41 من مدونة الانتخابات لحقها الإلغاء الصريح أو الضمني لا يستقيم والصواب لأن المشرع في القانون التنظيمي رقم 11.59 كان صريحا في تعديده مقتضيات التي شملها النسخ في مدونة الانتخابات إذ نصت المادة الأخيرة (المادة 162) من القانون التنظيمي المذكور على أن تنسخ من القانون رقم 97.09 المتعلق بمدونة الانتخابات فقط:

«الجزء الثاني من القسم الثالث المتعلق بالأحكام الخاصة بانتخاب مستشاري الجهات فيما يخص انتخاب أعضاء مجالس الجهات

الجزء الثالث من القسم الثالث المتعلق بالأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس الدالات والأقاليم فيما يخص انتخاب أعضاء مجالس العمال والأقاليم

الجزء الرابع من القسم الثالث المتعلق بالأحكام الخاصة بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الحضرية والقروية ومجالس المقاطعات فيما يخص انتخاب أعضاء مجالس الجماعات والمقاطعات

ما يعني ضمنا أن باقي مقتضيات مدونة الانتخابات تظل سارية المفعول ولو كانت مادة البشع تنجبه إلى إلغائها لغير عن ذلك صراحة كما فعل بالنسبة للمقتضيات لنسخة المذكورة أعلاه

■ إن اعتبار فرق الثلاث سنوات (بين 18 سنة و 21 سنة) لا يمكن أن يشكل معيارا لتحمل المهام والمسؤوليات أو أن المقصودة في الطعن لم يكن يبق لها إلا ستة أشهر لبلوغ السنة في تاريخ الاقتراع ينطوي أيضا على مجانبية للصواب لأن القاعدة المذكورة قاعدة لرة ومسائل الأهلية (المتعلقة بالترشح) من النظام العام لا يمكن للقاضي التساهل بشأنها، فقد قضى المجلس الدستوري بأن «الأهلية من النظام العام يمكن إثارتها تلقائيا

وتعد شرطاً جوهرياً للترشح في الانتخابات والاستمرار في تمثيل الأمة، مما يجعل فقدانها في أية مرحلة من المراحل يترتب عنه حتماً المنع من الترشح أو بطلان الانتخاب.⁹⁸

3. أن لا يكون من الأشخاص المحرومين من الترشح في جميع أنحاء التراب الوطني⁹⁹ وهم:

- المتجنسون بالجنسية المغربية خلال الخمس سنوات التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المقررة في الفصل 17 من الظهير الشريف رقم 1.58.250 الصادر في 21 من صفر 1378 (6 سبتمبر 1958) بمثابة قانون الجنسية المغربية كما وقع تغييره وتتميمه¹⁰⁰؛
- الأشخاص الذين صدر في حقهم قرار عزل من مسؤولية انتدابية أصبح نهائياً بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به، في حالة الطعن في القرار المذكور أو بسبب انصرام أجل الطعن في قرار العزل دون الطعن فيه؛
- الأشخاص الذين اختل فيهم نهائياً شرطاً وأكثر من الشروط المطلوبة ليكونوا ناخبين؛

■ الأشخاص الذين يزولون بالفعل الوظائف المبينة بعده أو الذين انتهوا من مزاوتها منذ أقل من سنة في التاريخ المحدد للاقتراع؛ القضاة؛ قضاة المجلس الأعلى للحسابات وقضاة المجالس الجهوية للحسابات؛ المدراء المركزيون لوزارة الداخلية والولاة والعمال وكذا الكتاب العامون للعمال أو الأقاليم أو عمالات المقاطعات والباشوات ورؤساء دوائر الولاة والعمال ورؤساء الدوائر الحضرية ورؤساء الدوائر للقواد والخلفاء والشيوخ والمقدمون؛ مفتشو المالية والداخلية؛ الخازن العام للمملكة والخزان الجهويون؛ المحاسبون؛ أفراد القوات المسلحة الملكية وأعاون القوة العمومية؛ الأشخاص الذين أسندت إليهم مهمة أو انتداب، ولو كان مؤقتاً، في خدمة الإدارة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو في خدمة مرفق عمومي، كما كانت طبيعته، والذين رخص لهم بحمل السلاح أثناء أداء مهامهم.

98. قرار المجلس الدستوري رقم 1019/16 م. بتاريخ 15 نوفمبر 2016، ملف عدد 1499/16.

99. المادة 6 من القانون التنظيمي المذكور.

100. الظهير الشريف رقم 1.58.250 بمن قانون الجنسية المغربية، ج. ر. عدد 2395 بتاريخ 4 ربيع الأول 1378 (19 شتنبر 1958)، ص. 2190، كما لم يغيره وتتميمه.

101. المادة 132 من القانون التنظيمي المذكور.

102. راجع المادة 134 من القانون التنظيمي المذكور.

103. يسجل الطعن المتعلق بالترشيح مجاناً، وتثبت فيه المحكمة الإدارية ابتدائياً ونهائياً خلال أجل المحدد حسب الحالة ابتداء من تاريخ إيداعه بكتابة ضبطها، (المواد 68 و214).

الطعن الإداري المغربي

■ الأشخاص المحكوم عليهم بمقتضى حكم مكتسب لقوة الشيء المقضي به بعقوبة حبس نافذة أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ، কিفما كانت مدتهما، من أجل أحد الأفعال المنصوص عليها في المواد من 65 إلى 68 من هذا القانون التنظيمي مع مراعاة أحكام المادة 69 منه.

4. أن لا يكون من الأشخاص الممنوعين من الترشح فقط في مجلس الجماعة التي يزاولون فيها مهامهم أو يكونون قد انتهوا من مزاوتها منذ أقل من سنة في التاريخ المحدد للاقتراع وهم¹⁰¹؛

- مستخدمو الجماعة والعمالون فيها الذين يتقاضون مرتبهم كلاً أو بعضاً من ميزانية الجماعة؛
- المحاسبون المشرفون على أموال الجماعة؛
- الحاصلون على امتياز لإدارة مرفق من مرافق الجماعة ومديرو المرافق التي تكون تابعة لها أو تحصل على إعانة مالية منها؛
- نواب أراضي الجموع؛

أما لوائح الترشح أو التصريحات الفردية بالترشيح المقدمة من طرف الأشخاص بدون انتماء سياسي، فيجب أن ترفق بوثيقة تتضمن بالنسبة لكل مقعد من المقاعد المخصصة للجماعة أو بالنسبة لكل مقعد من المقاعد المخصصة للمقاطعة في مجلس الجماعة، التوقيعات المصادق عليها لعشرة ناخبين من ناخبي الجماعة المعنية.¹⁰²

وتسلم السلطة الإدارية المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح لكل مرشح أو وكيل لائحة وصلاً نهائياً في ظرف 48 ساعة من إيداع الترشح في حالة استيفاء الشروط المطلوبة. ويبلغ رفض الترشح الذي ينبغي أن يكون معللاً إلى المعني بالأمر بكل وسائل التبليغ القانونية مقابل وصل، الذي يمكنه ممارسة الطعن أمام المحكمة الإدارية المختصة¹⁰³ خلال أجل يومية يتبدئ من تاريخ تبليغه إياه.

101. المادة 132 من القانون التنظيمي المذكور.

102. راجع المادة 134 من القانون التنظيمي المذكور.

103. يسجل الطعن المتعلق بالترشيح مجاناً، وتثبت فيه المحكمة الإدارية ابتدائياً ونهائياً خلال أجل المحدد حسب الحالة ابتداء من تاريخ إيداعه بكتابة ضبطها، (المواد 68 و214).

وبمجرد تسجيل الترشيحات، تقوم السلطة المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح بإشهارها بواسطة إعلانات أو أي وسيلة أخرى ماثوفة الاستعمال.

وتجدر الإشارة إلى أن الشخص يمكنه الترشح إما في الجماعة التي يقيم فيها فعليا أو في الجماعة التي ولد فيها أو الجماعة المفروضة عليه فيها الضريبة منذ ثلاث سنوات متصلة على الأقل في تاريخ الانتخاب بخصوص أملاك يتوفر عليها أو نشاط مهني أو تجاري يزاوله فيها. كما يمكنه الترشح في الجماعة أصل المعني بالأمر، ويجب أن يثبت هذا الأصل بولادة الأب أو الجد.¹⁰⁴

أما بالنسبة للمقاربة المقيمين خارج تراب المملكة والمقيدين في اللوائح الانتخابية العامة، فيمكنهم أن يقدموا ترشيحاتهم في إحدى الجماعات أو المقاطعات التي يخولهم القانون الحق في التقييد في لائحتها الانتخابية.¹⁰⁵

المطلب الثاني:

عملية الاقتراع وتوزيع المقاعد

أولا، أسلوب الاقتراع وكيفية إجرائه

يختلف أسلوب الاقتراع بالنسبة لانتخاب أعضاء مجالس الجماعات تبعا لعدد السكان القانونيين بكل جماعة على النحو التالي:

• بالنسبة للجماعات التي لا يتجاوز عدد سكانها 35.000 نسمة يتم انتخاب أعضاء مجالسها بالاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة.

• بالنسبة للجماعات التي يفوق عدد سكانها 35.000 نسمة والمقاطعات، يتم انتخاب أعضاء مجالسها عن طريق الاقتراع باللائحة في دورة واحدة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي.¹⁰⁶

أما بالنسبة للدائرة الانتخابية الإضافية التي يتم إحداثها على صعيد مجموع النفوذ الترابي لكل جماعة أو مقاطعة، فيجري الانتخاب في كل جماعة أو مقاطعة حسب الحالة عن طريق الاقتراع باللائحة في دورة واحدة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي.

وتشكل الجماعة التي ينتخب أعضاء مجالسها عن طريق الاقتراع باللائحة دائرة انتخابية فريدة، فيما يعتبر النفوذ الترابي لكل مقاطعة في الجماعات الحضرية المقسمة إلى مقاطعات، دائرة انتخابية واحدة ينتخب فيها أعضاء مجالس الجماعات المذكورة وأعضاء مجالس المقاطعات التابعة لها.

أما الجماعات التي ينتخب أعضاء مجالسها عن طريق الاقتراع الفردي، فإن الدوائر الانتخابية تحدث وتحدد بقرار لوزير الداخلية حسب المعايير التالية:

• تحقيق التوازن الديمغرافي بين الدوائر الانتخابية؛

• تجانس واتصال النفوذ الترابي لهذه الدوائر؛

• عدم المساس بالحدود الإدارية للجماعة.¹⁰⁷

ويحدد تاريخ الاقتراع والمدة التي تقدم فيها الترشيحات وتاريخ بدء الحملة الانتخابية ونهايتها بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع بخمسة وأربعين يوما على الأقل.¹⁰⁸

ثانيا، عدد المقاعد وتوزيعها

1. عدد الأعضاء المنتخبين في كل مجلس جماعي

حدد القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الترابية عدد أعضاء المجالس الجماعية بالنظر لعدد سكان كل جماعة على الشكل التالي:

¹⁰⁷ المادة 129 من القانون التنظيمي المذكور، انظر قرار وزير الداخلية رقم 15 - 2795 الصادر بتاريخ 29 يوليوز 2015، ج. ر. عدد 6382 بتاريخ 30 يوليوز 2015، ص. 6814.

¹⁰⁸ المادة 133 من القانون التنظيمي المذكور.

¹⁰⁴ قرار المجلس الدستوري رقم 16/1019 م. إ بتاريخ 15 نوفمبر 2016، ملف عدد 16/1499.

¹⁰⁵ المادة 6 من القانون التنظيمي المذكور.

¹⁰⁶ المادة 130 من القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الترابية.

* فيما يخص الجماعات القروية والجماعات الحضرية غير المقسمة إلى مقاطعات يحدد عدد المقاعد المخصصة لمجالسها بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية¹⁰⁹ على النحو الآتي:

- 11 عضواً في الجماعات التي لا يفوق عدد سكانها 7.500 نسمة.
- 13 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 7.501 و12.500 نسمة.
- 15 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 12.501 و15.000 نسمة.
- 23 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 15.001 و25.000 نسمة.
- 25 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 25.001 و50.000 نسمة.
- 31 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 50.001 و100.000 نسمة.
- 35 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 100.001 و150.000 نسمة.
- 39 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 150.001 و200.000 نسمة.
- 43 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 200.001 و250.000 نسمة.
- 47 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 250.001 و300.000 نسمة.
- 51 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 300.001 و350.000 نسمة.
- 55 عضواً في الجماعات التي يبلغ عدد سكانها بين 350.001 و400.000 نسمة.
- 61 عضواً في الجماعات التي يفوق عدد سكانها 400.000 نسمة.

* أما فيما يخص الجماعات الحضرية المقسمة إلى مقاطعات، فإن عدد أعضاء مجالسها يحدد بمرسوم باقتراح من وزير الداخلية¹¹⁰ على النحو الآتي:

- 81 عضواً بالنسبة للجماعة التي لا يتجاوز عدد سكانها 750.000 نسمة مع إضافة عشرة أعضاء عن كل شريحة سكان تعادل 250.000 نسمة، على ألا يتجاوز عدد أعضاء المجلس 131 عضواً على الأكثر.¹¹¹

109. المادة 127 من القانون التنظيمي المذكور - وقد صدر المرسوم رقم 2.15.402 بتاريخ 22 يونيو 2015 يحدد بحسب العمالات والأقاليم قائمة الدوائر والقيادات والجماعات بالملكة وعدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جماعة، ج. ر عدد 6374 بتاريخ 2 يوليو 2015، ص. 6104

110. انظر المرسوم رقم 2.15.577 الصادر بتاريخ 24 يوليو 2015، ج. ر عدد 6381 بتاريخ 27 يوليو 2015، ص. 6770

111. ويحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية عدد المقاعد المخصصة لمجالس هذه الجماعات وتوزيع هذه المقاعد بين المقاطعات المكونة لها أخذاً بعين الاعتبار عدد السكان القانونيين في كل مقاطعة. المادة 128 من القانون التنظيمي المذكور.

وعلاوة على عدد المقاعد المحددة في المادتين 127 و 128 من القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، يخصص للنساء عدد من المقاعد في كل جماعة أو مقاطعة. ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشح برسم المقاعد الأخرى. ويحدد عدد المقاعد المخصصة للنساء على النحو التالي:

* بالنسبة لمجالس الجماعات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع الفردي أربعة مقاعد.

وتلحق هذه المقاعد بالدوائر الانتخابية الجماعية التي تضم على التوالي أكبر عدد من الناخبين المسجلين في اللائحة الانتخابية للجماعة المحصورة برسم آخر مراجعة عادية أو استثنائية للوائح المذكورة. وتحدد هذه الدوائر بالنسبة إلى كل جماعة بموجب قرار لوزير الداخلية ينشر في الجريدة الرسمية قبل تاريخ الاقتراع بثلاثين يوماً على الأقل.¹¹²

○ بالنسبة لمجالس الجماعات التي ينتخب أعضاؤها عن طريق الاقتراع باللائحة والتي لا يفوق عدد سكانها 200.000 نسمة ستة مقاعد منها أربعة مقاعد إضافية ومقعدين يخصصان من عدد المقاعد المخصصة لمجالس الجماعات المذكورة.

○ بالنسبة لمجالس الجماعات التي ينتخب أعضاؤها عن طريق الاقتراع باللائحة والتي يفوق عدد سكانها 200.000 نسمة وغير المقسمة إلى مقاطعات: ثمانية مقاعد، منها أربعة مقاعد إضافية وأربعة مقاعد تخصص من عدد المقاعد المخصصة لمجالس الجماعات المذكورة.

○ بالنسبة لمجالس الجماعات المقسمة إلى مقاطعات: ثلاثة مقاعد برسم كل مقاطعة، منها مقعد إضافي ومقعدين يخصصان من عدد المقاعد المخصصة للمقاطعة.

○ بالنسبة لمجالس المقاطعات: ثلاثة مقاعد برسم مستشاري المقاطعة منها مقعد إضافي ومقعدين يخصصان من عدد المقاعد المخصصة للمقاطعة.¹¹³

2. توزيع المقاعد

يتم توزيع المقاعد على الشكل التالي:

في حالة الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على أساس أكبر بقية، توزع المقاعد على اللوائح بواسطة القاسم الانتخابي ثم بأكبر البقايا وذلك بتخصيص المقاعد الباقية

112. انظر قرار وزير الداخلية رقم 15 - 2796 بتاريخ 29 يوليو 2015، ج. ر عدد 6382 بتاريخ 30 يوليو 2015، ص. 6814

113. المادة 128 مكرر من القانون التنظيمي المذكور كما تم تغييره وتتميمه.

للأرقام القريبة من القاسم المذكور على أن تخصص المقاعد لمرشحي كل لائحة حسب ترتيبهم التسلسلي في اللائحة. وإذا أحرزت لائحتان أو عدة لوائح على نفس البقية، ينتخب برسم المقعد المرشح الأكبر سناً والمؤهل من حيث الترتيب في اللائحة، وفي حالة تعادل السن تجرى القرعة لتعيين المرشح الفائز.

وفي حالة الاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة، ينتخب المرشح الذي حصل على أكبر عدد من الأصوات. وإذا أحرز مرشحان أو عدة مرشحين عدداً متساوياً من الأصوات، ينتخب أكبرهم سناً، وفي حالة تعادل السن تجرى القرعة لتعيين المرشح الفائز.¹¹⁴

وفيما يتعلق بالجماعات الحضرية الخاضعة لنظام المقاطعات، فإن مجلس المقاطعة يتكون من فئتين من الأعضاء: أعضاء المجلس الجماعي المنتخبون بالمقاطعة ومستشارو المقاطعة المنتخبون وفق الشروط والشكليات المنصوص عليها في القانون المتعلق بمدونة الانتخابات. ويمثل عدد مستشاري المقاطعة ضعف عدد أعضاء المجلس الجماعي المنتخبين بالمقاطعة على ألا يقل عن 10 ولا يتعدى 20.

ويتم توزيع المقاعد بين المجلس الجماعي ومجلس المقاطعة على مرحلتين: توزع في المرحلة الأولى، على لوائح الترشيحات المقاعد المخصصة لمجلس الجماعة الحضرية في المقاطعة بناءً على قاسم انتخابي يستخرج على أساس عدد مقاعد مجلس الجماعة المنتخبة برسم المقاطعة، وتوزع في مرحلة ثانية، وفق نفس الشروط، المقاعد الخاصة بمجلس المقاطعة بناءً على قاسم انتخابي يستخرج على أساس عدد المقاعد المخصصة لمجلس المقاطعة المعنية.

ويعلن عن المرشحين المنتخبين في مجلس المقاطعة ابتداءً من المرشح الموالي لآخر منتخب في المجلس الجماعي.¹¹⁵

وفي جميع الأحوال لا تشارك في عملية توزيع المقاعد لوائح المرشحين التي حصلت على أقل من 6% من الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية المعنية.¹¹⁶

114- المادة 66 من مدونة الانتخابات.

115- لفهم طريقة توزيع المقاعد بين مجلس المقاطعة والمجلس الجماعي في الجماعات الحضرية الكبرى، راجع المثال التلخيصي الذي أورده الأستاذ عبد الله جاسي في مقاله: «المجالس الجماعية ومجالس المقاطعات على ضوء الميثاق الجماعي الجديد»، منشورات مجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة»، عدد 44، 2003، ص. 91 وما بعدها.

116- المادة 209 (الفقرة 2) من مدونة الانتخابات كما تم تعديلها بالقانون رقم 36-08.

المبحث الثاني:

تسيير المجلس الجماعي

قبل أن نتعرض لنظام اجتماعات المجلس الجماعي ومداولاته، من الأهمية التطرق للأجهزة التي تتولى تسيير الجماعة بصفة عامة.

المطلب الأول:

أجهزة الجماعة

بالإضافة إلى المجلس الجماعي المنتخب، هناك مكتب المجلس المذكور ومجموعة من الأجهزة المساعدة.

أولاً، المكتب

يجتمع المجلس الجماعي بعد انتخاب أعضائه بدعوة مكتوبة¹¹⁷ من عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه¹¹⁸، تحت رئاسة العضو الأكبر سناً من بين أعضائه الحاضرين غير المرشحين، فيما يتولى العضو الأصغر سناً من بين أعضائه الحاضرين غير المرشحين¹¹⁹ ممن يحسن القراءة والكتابة مهمة كتابة الجلسة وتحرير المحضر المتعلق بانتخاب الرئيس بعد التحقق من شروط النصاب القانوني للاجتماع، وذلك بفرض انتخاب الرئيس والتواب يؤلفون مكتب المجلس المذكور.¹²⁰

117- ويحدد في هذه الدعوة تاريخ ومكان انعقاد الجلسة وأسماء المرشحين لرئاسة المجلس.

118- لقد حسم قانون التنظيم الجماعي منذ سنة 2002 مسألة الخلاف الذي كان قائماً حول حضور السلطة الإدارية لجلسة انتخاب المكتب بالنص صراحة على حضور السلطة المحلية المختصة أو من يمثلها في هذه الجلسة. وقد نص القانون التنظيمي الحالي صراحة على حضور العامل أو من ينوب عنه لجلسة انتخاب الرئيس ونوابه.

119- لم يشترط القانون التنظيمي الحالي فيمن يؤلى مهمة كتابة الجلسة أن يكون ممن يحسن القراءة والكتابة كما كان منصوصاً عليها في قانون التنظيم الجماعي السابق.

120- يتم انتخاب رئيس المجلس ونوابه في جلسة واحدة تنعقد لهذه الغاية خلال الخمسة عشر يوماً الموالية لانتخاب أعضاء المجلس. المادة 10 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

ولا يمكن أن يتداول المجلس بكيفية صحيحة إلا بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وقد حددت المادة 9 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات المقصود بالأعضاء المزاولين مهامهم في أعضاء المجلس الذين لا يوجدون في إحدى الحالات التالية:

1. الوفاة
2. الاستقالة الاختيارية؛
3. الإقالة الحكومية؛
4. العزل؛
5. الإنهاء النهائي للانتخاب؛
6. التوقيف طبقاً لأحكام المادة 64 من هذا القانون التنظيمي؛
7. الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية؛
8. الإقالة لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

1 - انتخاب رئيس المجلس الجماعي؛

ميز القانون التنظيمي المذكور فيما يتعلق بانتخاب الرئيس بين حالتين:

- بالنسبة للجماعة التي انتخب أعضاء مجلسها بالاقتراع الأحادي الاسمي، يفتح باب الترشيح لرئاسة مجلس الجماعة لكل الأعضاء المنتخبين. ويشترط بالنسبة للأعضاء المنتخبين للأحزاب السياسية الإدلاء بتزكية الحزب الذي ترشح باسمه المترشح أو المترشحة.

- بالنسبة للجماعات التي انتخب أعضاء مجلسها عن طريق الاقتراع باللائحة، يترشح لمنصب الرئيس الأعضاء والمعضوات المرتبون على رأس لوائح الترشيح التي فازت بمقاعد داخل المجلس.

ويتعين على المترشحين استيفاء الشروط التالية :

أولاً : أن يكون من بين الأحزاب الحاصلة على المراتب الخمس الأولى بناء على مجموع المقاعد المحصل عليها في مجلس الجماعة.

يمكن لرأس لائحة من لوائح المستقلين أن يتقدم للترشيح إذا ساوى أو فاق عدد المقاعد التي حصلت عليها لائحته عدد مقاعد الحزب المرتب خامساً.¹²¹

ثانياً : بالنسبة للمنتخبين للأحزاب السياسية، يجب أن يرفق طلب الترشيح بتزكية مسلمة من الحزب السياسي الذي ينتمي إليه المترشح. غير أن هذا الشرط لا ينطبق على المترشحين المستقلين.

إذا توفي هذا المترشح أو المترشحة أو فقد الأهلية الانتخابية لأي سبب من الأسباب أو استقال أو إذا منعه مانع قانوني آخر، يؤهل بحكم القانون، للترشح لشغل منصب الرئيس، المترشح الذي يليه مباشرة من حيث الترتيب في اللائحة نفسها، أو المترشح الموالي، عند الاقتضاء.

ويتعين إبداء الترشيحات لرئاسة المجلس لدى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه خلال الخمسة (5) أيام الموالية لانتخاب أعضاء المجلس.¹²²

وطبقاً للمادة 13 من القانون التنظيمي للجماعات ينتخب رئيس المجلس في الدور الأول للاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وإذا لم يحصل أي مترشح على هذه الأغلبية، يتم إجراء دور ثان في نفس الجلسة بين المترشحين المرتبين، بحسب عدد الأصوات المحصل عليها، في الترتيبين الأولى والثانية. ويتم الانتخاب في هذه الحالة، بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم.

إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، يتم إجراء دور ثالث في نفس الجلسة ينتخب فيه الرئيس بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين.

وفي حالة تعادل الأصوات خلال الدور الثالث لانتخاب رئيس المجلس، يعلن المترشح الأصغر سناً فائزاً. وفي حالة التعادل في السن، يعلن عن المترشح الفائز بواسطة القرعة، تحت إشراف رئيس الجلسة.

ولا يجوز أن ينتخب رئيساً لمجلس الجماعة أو نواباً للرئيس ولا أن يزاولوا مهامهم بصفة مؤقتة المحاسبون العموميون الذين يرتبط نشاطهم مباشرة بالجماعة المعنية.

121 - يقصد برأس اللائحة المترشح الذي يزد اسمه في المراتب الأولى في لائحة الترشيح حسب الترتيب التسلطي في هذه اللائحة.

122 - المادة 12 من القانون التنظيمي للجماعات. ويسلم عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه وصلاً عن كل إبداء للترشيح.

كما يمنع أن ينتخب نوابا للرئيس الأعضاء أو رؤساء المقاطعات الذين هم مأجورون للرئيس.¹²³

وتتألف مهام رئيس مجلس الجماعة أو نائب رئيس مجلس الجماعة مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية. وفي حالة الجمع بين هذه المهام، يعتبر المعني بالأمر مقالا بحكم القانون من أول رئاسة أو إنابة انتخب لها.¹²⁴ كما تتألف مهام رئيس الجماعة مع مهام رئيس مجلس المقاطعة ونوابه

ولا يجوز أن ينتخب رئيسا أو نائبا للرئيس أعضاء مجلس الجماعة الذين هم مقيمون خارج الوطن لأي سبب من الأسباب. ويعلن فورا، بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد رفع الأمر إليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم، عن إقالة رئيس المجلس أو نائبه الذي ثبت، بعد انتخابه، أنه مقيم في الخارج.¹²⁵

وأخيرا لا يجوز الجمع بين رئاسة مجلس الجماعة وصفة عضو في الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.¹²⁶

وبالمناسبة تم حذف المقتضى الذي كان ينص على أنه لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية، أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة.¹²⁷

وطبقا للقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات إذا انتقطع رئيس المجلس عن مزاوله مهامه لأي سبب من الأسباب - ما عدا حالة الانتقطاع بدون مبرر أو الامتناع عن مزاوله

123. المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

124. حيث تم معاقبة هذه الإقالة بموجب قرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. المادة 15 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

125. المادة 69 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

126. المادة 15 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

127. المادة 28 من قانون التنظيم الجماعي السابق بخصوص هذا الشرط، راجع مقال أحمد أجور، «تكوين الشنتيب الجماعي والبناتق الجماعي الجديد»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة»، عدد 44، 2003، ص. 129.

Voir également: Najat Zerrouk, «A propos de l'article 28 de la charte communale (loi n° 78, 00) ou de la difficulté de concilier entre la démocratie et les exigences de la bonne gouvernance», REMALD, n° 57-58, juillet-octobre 2004, p. 7 et s.

المهام لمدة شهرين - اعتبر مقالا، ويحل المكتب بحكم القانون. ويستدعى المجلس لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب داخل أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ معاقبة الانتقطاع بقرار من عامل العمالة أو الإقليم.

وإذا انتقطع الرئيس أو امتنع بدون مبرر عن مزاوله مهامه لمدة شهرين، قام عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بإعذاره لاستئناف مهامه داخل أجل سبعة أيام بواسطة كتاب مع إشعار بالتسلم. إذا تخلف الرئيس أو رفض ذلك بعد انقضاء هذا الأجل، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية

لثبت في وجود حالة الانتقطاع أو الامتناع داخل أجل 48 ساعة من إحالة القضية إليه. يتم اليت بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف. إذا أقر القضاء الاستعجالي وجود حالة الانتقطاع أو الامتناع، يحل المكتب ويستدعى المجلس داخل أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الحكم القضائي لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب.

ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أنه بعد انصرام أجل ثلاث سنوات من مدة انتداب المجلس يجوز لنثني (3/2) الأعضاء المزاولين مهامهم تقديم ملتمس مطالبة الرئيس بتقديم استقالته.¹²⁸ حيث يدرج هذا الملتمس وجوبا في جدول أعمال الدورة العادية الأولى من السنة الرابعة التي يعقدها المجلس.

إذا رفض الرئيس تقديم استقالته جاز للمجلس في نفس الجلسة أن يطلب بواسطة مقرر يوافق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء المزاولين مهامهم، من عامل العمالة أو الإقليم إحالة الأمر على المحكمة الإدارية المختصة لطلب عزل الرئيس.¹²⁹

ويترتب على إقالة الرئيس أو عزله من مهامه أو استقالته عدم أهليته للترشح لرئاسة المجلس خلال ما تبقى من مدة انتداب المجلس. وفي هذه الحالة يحل مكتب المجلس. ويتم انتخاب مكتب جديد للمجلس وفق الشروط وداخل الآجال المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.¹³⁰

128. ولا يمكن تقديم هذا الملتمس إلا مرة واحدة خلال مدة انتداب المجلس.

129. ثبت المحكمة في انطلب داخل أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ توصلها بالإحالة (المادة 70 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

130. المادة 71 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

2 - انتخاب نواب الرئيس:

تتعدّد مباشرة بعد جلسة انتخاب الرئيس وتحت رئاسته وبحضور عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله، جلسة مخصصة لانتخاب نواب الرئيس.¹³¹ ويحدد عدد نواب الرئيس تبعاً لعدد الأعضاء الذين تتكون منهم المجالس الجماعية حسب الترتيب الآتي:

- 3 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ أو يقل عدد أعضائها عن 13.
- 4 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 15.
- 5 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 23.
- 6 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 25 ويقل عن 35.
- 7 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 35 ويقل عن 43.
- 8 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 43 ويقل عن 51.
- 9 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 51 ويقل عن 61.
- 10 نواب بالنسبة للمجالس التي يبلغ عدد أعضائها 61 فما فوق.

ويتم انتخاب نواب الرئيس عن طريق الانتخاب باللائحة، حيث يقدم الرئيس لائحة النواب التي يقترحها، ويجوز لباقي أعضاء المجلس تقديم لوائح أخرى، وفي هذه الحالة، تقدم كل لائحة من هذه اللوائح من قبل العضو المرتب على رأسها. وتتضمن كل لائحة عدداً من أسماء المترشحين يطابق عدد نواب الرئيس، مع بيان ترتيب هؤلاء النواب.¹³² ومن مقتضيات الجديدة التي تضمنها القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات هي النص على أنه «يتعين العمل على أن تتضمن لائحة ترشيحات نواب الرئيس عدداً من المترشحين لا يقل عن ثلث نواب الرئيس».

لقد أثار هذا الموضوع نقاشاً فقهيًا وقضائياً واسعاً حيث برز اتجاهين: اتجاه أول تزعمته أساساً المحكمة الإدارية بالرباط وبعض الفقه واتجاه ثانه انتصرت له محكمة الاستئناف بالرباط مع جانب من الفقه أيضاً.

131. هناك تناقض بين الفصل 10 «يجري انتخاب رئيس المجلس ونوابه في جلسة واحدة» والفصل 17 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات «تتعدّد مباشرة بعد جلسة انتخاب الرئيس وتحت رئاسته، جلسة مخصصة لانتخاب نواب الرئيس».

132. لا يجوز لأي عضو في المجلس أن يترشح إلا في لائحة واحدة، المادة 17 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الاتجاه الأول اعتبر أن مقتضيات المادة 17 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات لا يمكن التوصل منها إلا في حالة وجود مبرر موضوعي، ففي حكمها عدد 4295 الصادر بتاريخ فاتح أكتوبر 2015، ملف رقم 15/7017/362¹³³ (انتخاب مكتب المجلس الجماعي للرباط)، أكدت المحكمة الإدارية بالرباط على هذا التوجه مستندة إلى التبريرات الآتية:

- تنصيص المشرع بصيغة الوجوب المتمثلة في عبارة «يتعين» يجعل منه مقتضى واجب التفعيل.
- التدابير القانونية التي تفرضها المادة 3 من الاتفاقية الدولية المصادق عليها - مناهضة التمييز ضد المرأة -
- التزليل التشريعي المتدرج للمبدأ الدستوري 19 من الدستور السعي نحو تحقيق المناصفة

- أهداف وغايات المناصفة، ضمان مشاركة أوسع للمرأة في الحياة العامة

- تزيل مبدأ التمثيلية النسائية على مستوى لوائح الترشيح لنواب الرئيس يبقى مقيداً بعدم تحقق ما يجعل هذه التمثيلية متعذراً «كلما كان ذلك ممكناً»

- تفسير مفهوم تعذر تطبيق المناصفة بالتعذر الموضوعي¹³⁴ لا الشخصي، فرفض النساء المنتهين لللائحة لا ينهض عذراً مقبولاً لعدم مراعاة التمثيلية النسائية ضمان مشاركة المرأة في مكتب الجماعة ليس حقاً شخصياً للمرأة المنتخبة فحسب وإنما هو حق لكل المجتمع

- تنصيص المشرع على اللائحة النسائية في الانتخابات الجماعية يعني استحضار مبدأ انسجام النصوص القانونية وتكاملها نحو تحقيق المناصفة
- القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية جاء قاطعاً في إلزامه بتخصيص عدد من المقاعد النسائية

133. راجع أيضاً حكمها رقم 4193 بتاريخ 29/09/2015 ملف عدد 2015/350/7107 المتعلق بانتخاب المكتب الجماعي لجماعة أولاد علي منصور بقيادة بني حسان لغوان.

134. دلت المحكمة الإدارية بالرباط غياب السبب الموضوعي المبرر للترشح أو جزاها في مبدأ المناصفة (مكتب مجلس جماعة الرباط) إذ من خلال البحث تبين أن عدد نواب الرئيس هو عشرة ولائحة النواب التي فازت بالترتبة الأولى تضمنت 8 مرشحين ذكور و 2 من النساء مع أن الحد الأدنى هو 4، معتبرة أن اللائحة غير قانونية، حيث كان بالإمكان تحقيق الثلث مادام أن من أعضاء المجلس الجماعي للرباط توجد 13 عضوة من النساء تنتمين إلى التحالف المغربي الموحد في لائحة نواب الرئيس الفائزة.

- لا يبقى للنساء اللواتي اخترن الترشح لعضوية هاته المجالس المجال بعد ذلك للرفض المستند إلى مجرد الرغبة الشخصية في عدم الترشح. وتأكيذا على هذا الاتجاه اعتبر الأستاذ محمد الهيني¹³⁵ أن صيغة اللزوم والوجوب التي تعني بدهاء ترتب الإبطال عن أي خرق لقواعد الانتخاب مادامت القاعدة إجبارية ومن النظام العام المطلق التي لا يسمح بمخالفتها أو بالإتفاق على خلاف مقتضياتها لأنها ليست مجرد قاعدة مكملة. مستندا في ذلك على الدوريات الصادرة عن وزارة الداخلية في الموضوع:

- دورية وزارة الداخلية رقم D3834 الصادر بتاريخ 4 شتبر 2015 حول موضوع انتخاب رؤساء مجالس الجهات ومجالس الجماعات ونوابهم وكتاب المجالس المذكورة ونوابهم: «وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين أن تتضمن كل لائحة من اللوائح المقدمة مترشحات لنواب الرئيس لا يقل عددهن عن ثلث النواب طبقا لأحكام المادة 17...».

- دورية وزارة الداخلية رقم 5684 الصادرة بتاريخ 8 شتبر 2015 حول انتخاب رؤساء الجهات ومجالس الجماعات ونوابهم: «وفي هذا الإطار فإنه يتعين العمل على تسهيل المقتضى السابق (المادة 17)، وفي حالة تعذر ذلك، يمكن ملء الخصاص من خلال إدراج مترشحين ذكور في لوائح الترشيح تفاديا لعدم اكتمال تكوين مكتب المجلس المعنى».

غير أن على الرغم من التبريرات التي قدمها الاتجاه الأول، فإنها لم تقنع محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط مع جانب من الفقه المغربي الذين اعتبروا أن مقتضيات المادة 17 واجبة التطبيق متى كان ذلك ممكنا، دون الوصول إلى حد إلزام العضوات المنتخبات بالمجالس الترابية من الترشح لعضوية مكاتب هذه المجالس، إذ يبقى دائما الترشح حق وليس واجب¹³⁶.

وينتخب نواب الرئيس في الدور الأول للاقتراع بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وإذا لم تحصل أي لائحة على هذه الأغلبية، يتم إجراء دور ثان بين اللائحتين أو اللوائح الحاصلة على الترتيبين الأولى والثانية، ويتم التصويت عليهما أو عليها، حسب الحالة، بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم. وإذا لم تحصل أي لائحة على

135. محمد الهيني: «حقيقة بطلان انتخاب مكاتب مجالس الجهات والجماعات لعدم مراعاة الأغلبية النسبية» جريدة مسريريس الإلكترونية.

136. ستكون لنا عودة لتبسيط مختلف الآراء الفقهية والقضائية في الموضوع في أحد التعليقات على الأحكام القضائية الصادرة في الموضوع التي نحن بصدد إعدادها.

الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم، يتم إجراء دور ثالث يتم الانتخاب فيه بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين. وفي حالة تعادل الأصوات خلال الدور الثالث للأغلبية النسبية للرئيس، يتم ترجيح اللائحة التي يقدمها الرئيس¹³⁷.

إذا انقطع نائب أو عدة نواب عن مزاولة مهامهم لأي سبب من الأسباب - ما عدا حالة الانقطاع بدون ميرر أو الامتناع عن مزاولة المهام لمدة شهرين - يرتقي النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة إلى المنصب الأعلى الذي أصبح شاغرا، ويقوم الرئيس في هذه الحالة بدعوة المجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشتغلون المناصب التي أصبحت شاغرة بالمكتب.

أما إذا انقطع نائب أو عدة نواب بدون ميرر عن مزاولة مهامهم لمدة شهرين، وجب على رئيس المجلس توجيه إعدار إلى من يعينهم الأمر لاستئناف مهامهم داخل أجل سبعة أيام بواسطة كتاب مع إشعار بالتسلم، إذا تخلف المعينون بالأمر عن استئناف مهامهم أو رفضوا ذلك، انعقد المجلس في دورة استثنائية بدعوة من الرئيس لإقالة المعينين بالأمر، ويوجه الرئيس في هذه الحالة الدعوة للمجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشتغلون المناصب أو المناصب الدنيا التي أصبحت شاغرة¹³⁸.

وحدود بالإشارة أن مهام نواب الرئيس تتناهى مع مهام المحاسبين العموميين الذين يرتبط نشاطهم مباشرة بالجماعة المعنية - الأعضاء أو رؤساء المقاطعات الذين هم مأجورون للرئيس - مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى - مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية وأخيرا لا يجوز أن ينتخب نائبا للرئيس أعضاء مجلس الجماعة الذين هم مقيمون خارج الوطن لأي سبب من الأسباب.

ثانيا، الأجهزة المساعدة

ينتخب المجلس الجماعي، من بين أعضائه خارج أعضاء المكتب، كاتباً للمجلس يناوبه له. كما يتولى تشكيل لجان لدراسة القضايا وتهيئ جدول الجمع العام.

1 - كاتب المجلس

ينتخب المجلس الجماعي من بين أعضائه، خارج أعضاء المكتب، بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين خلال الجلسة المخصصة لانتخاب نواب الرئيس، كاتباً يعهد إليه

137. المادة 19 من القانون التنظيمي الملحق بالجماعات.

138. المادة 22 من القانون التنظيمي الملحق بالجماعات.

تحرير مداخل الجلسات وحفظها. وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن المترشح الأصغر سناً فائزاً. وفي حالة التعادل في السن، يعلن عن المترشح الفائز بواسطة القرعة. تحت إشراف رئيس المجلس، وينتخب مجلس الجماعة أيضاً، وفق نفس الشروط والكيفيات، وخلال الجلسة نفسها، نائباً لكاتب المجلس يكلف بمساعدته ويخلفه إذا تعيب أو عاقه عائق.¹³⁹ وفي جميع الأحوال، يمكن إقالة كاتب المجلس ونائبه أو هما معاً مهامهما بقرار يصوت عليه المجلس الجماعي بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها باقتراح ممثل من الرئيس. وفي هذه الحالة يتعين انتخاب كاتب المجلس أو نائبه أو هما معاً، حسب الحالة وذلك داخل أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ الإقالة.¹⁴⁰

2 - اللجان

ضماناً لاستمرارية عمل المجلس الجماعي، يشكل هذا الأخير لجاناً دائمة ولجاناً موضوعاتية مؤقتة لدراسة القضايا وتبني المسائل التي يجب أن تعرض على الاجتماع العام لدراستها والتصويت عليها. ولكن لا يسوغ لها ممارسة أي صلاحية مستدة للمجلس أو لرئيسه.

فخلال أول دورة يعقدها مجلس الجماعة بعد مصادقته على نظامه الداخلي، يحدث لجتين دائمتين على الأقل وخمسة (5) على الأكثر يعهد إليهما على التوالي بدراسة القضايا التالية:

- الميزانية والشؤون المالية والبرمجة؛

- المرافق العمومية والخدمات.¹⁴¹

وينتخب المجلس من بين أعضاء كل لجنة، وخارج أعضاء المكتب، بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين رئيساً لكل لجنة ونائباً له، ويتم إقالتهما بالأغلبية المطلقة للأصوات

139- راجع المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالتجمعات. لم يعد هذا القانون التنظيمي يشترط في المترشحين لكاتب المجلس أن يكون من الذين يحصلون الفراءد والكتابة كما كان سابقاً في إطار قانون التنظيم الجماعي السابق.

140- المادة 26 من القانون التنظيمي المتعلق بالتجمعات

141- يحدد النظام الداخلي عدد اللجان الدائمة وتسميتها وعرضها وكيفية تأنيها ويجب ألا يقل عدد أعضاء كل لجنة دائمة عن خمسة (5) وأن لا يتسبب عشر من أعضاء المجلس إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة. المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالتجمعات

للمجلس. وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن المترشح الأصغر سناً فائزاً. وفي حالة التعادل

في السن، يعلن عن المترشح الفائز بواسطة القرعة، تحت إشراف رئيس المجلس.¹⁴²

وينتخب كل لجنة دائمة، يطلب من رئيس المجلس أو من رئيسها أو من ثلث أعضائها، لدراسة القضايا المعروضة عليها. حيث تعرض النقاط المدرجة في جدول أعمال المجلس لروا على اللجان الدائمة المختصة لدراستها، مع مراعاة مقتضيات المادتين 36 و37 من القانون التنظيمي للتجمعات المتعلقة بالدورة الاستثنائية، وفي حالة عدم دراسة لجنة دائمة لأي سبب من الأسباب لمساءلة عرضت عليها، يتخذ المجلس مقررًا يدين مناقشة يقضي بالتداول أو عدم التداول في شأنها.¹⁴³

يكون رئيس اللجنة مقررًا لأشغالها، ويجوز له أن يستدعي بواسطة رئيس المجلس الموظفين المزاولين مهامهم بمصالح الجماعة، للمشاركة في أشغال اللجنة بصفة استشارية، ويمكنه كذلك أن يستدعي للغاية نفسها بواسطة رئيس المجلس وعن طريق عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه موظفي وأعاون الدولة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجماعة.

أما بالنسبة للجان الموضوعاتية المؤقتة التي يمكن للمجلس أن يحدتها عند الاقتضاء لدراسة قضايا معينة فتنتهي أعمالها بإيداع تقريرها لدى الرئيس قصد عرضه على المجلس للتداول، مع أنه لا يمكنها أن تحل محل اللجان الدائمة.¹⁴⁴

أجهزة المقاطعة

على صعيد المقاطعة، ينتخب مجلس المقاطعة رئيساً ونواباً يؤلفون المكتب، ولا يمكن أن يتعدى عدد النواب خمس (5/1) أعضاء مجلس المقاطعة على أن لا يقل هذا العدد عن ثلاثة.¹⁴⁵

142- يجب أن يرعى في اقتراح لائحة اللجان الدائمة السعي إلى تحقيق مبدأ التماسية بين الرجال والنساء خصوصاً عليه في الفصل 19 من الدستور. في حالة عدم وجود أي مترشح أو مترشحة لهذا المنصب من خارج أعضاء المكتب، يمكن لكل عضو من أعضاء المكتب الترشح لشغله، باستثناء الرئيس، المادة 26 من القانون التنظيمي المتعلق بالتجمعات.

143- والدعم لمكانة المعارضة داخل المجلس الجماعي، تخصص رئاسة إحدى الجلسات الدائمة للمعارضة وذلك وفق كليات يحددها النظام الداخلي للمجلس. المادة 27 من القانون التنظيمي المتعلق بالتجمعات. يردود رئيس المجلس اللجان بالمعلومات والوثائق الضرورية لمزاولة مهامهم.

144- المادة 29 من القانون التنظيمي المتعلق بالتجمعات

145- ويجوز بالتذكير أن مهام رئيس مجلس المقاطعة ونوابه تتألف مع مهام رئيس مجلس الجماعة،

ويتم انتخاب الرئيس والنواب وفق نفس الشروط والشكليات المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الجماعي ونوابه داخل الخمسة عشر يوماً الموالية لانتخاب مكتب مجلس الجماعة. كما يمكن إلغاء انتخاب رئيس مجلس المقاطعة أو نوابه طبق الشروط والكيفيات والأجل المنصوص عليها في شأن الطعون في انتخابات أعضاء مكتب مجلس الجماعة ووفق نفس الشروط المذكورة والمحددة في المادة 23 من القانون التنظيمي المذكور. يقوم مجلس المقاطعة بتعيين كاتب ونائب للكاتب يعهد إليهما بالمهام المخولة أصلاً إلى كتاب المجالس الجماعية. ويتم إقالتهم وفق نفس الشروط والكيفيات التي يتم بها إقالة كاتب المجلس أو نوابه.¹⁴⁶

وأخيراً يحدث مجلس المقاطعة من بين أعضائه ثلاث لجان دائمة على الأكثر يعهد إليها بدراسة القضايا المتعلقة بالشؤون المالية والاقتصادية والشؤون الاجتماعية والثقافية وشؤون التعمير والبيئة قبل عرضها على الاجتماع العام للمجلس. كما يمكنه أن يحدث عند الاقتضاء، لجنة مؤقتة لمدة محددة وغرض معين تتولى دراسة وتقديم تقرير في شأن العرض الذي أحدثت من أجله. وينتخب مجلس المقاطعة من بين أعضائه وبالأغلبية النسبية رئيساً لكل لجنة ونائباً له.¹⁴⁷

المطلب الثاني:

نظام اجتماعات المجلس ومداولاته

يقوم رئيس المجلس، بالتعاون مع المكتب، بإعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس يعرض على هذا الأخير لدراسته والتصويت عليه خلال الدورة الموالية لانتخاب مكتب المجلس.

يجل رئيس المجلس إلى عامل العمالة أو الإقليم مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي مرفقاً بنسخة من هذا النظام الداخلي.

146: المادة 223 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

147: المادة 224 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، ويحدد تكوين «تسيير» واختصاصات اللجان في النظام الداخلي لمجلس المقاطعة وفق الشروط المنصوص عليها بالنسبة لمجلس الجماعي بالمادتين 25 و 26 من القانون التنظيمي للجماعات.

ويسجل النظام الداخلي حيز التنفيذ بعد انصرام أجل ثمانية (8) أيام من تاريخ عمل العامل بالمقرردون التمرض عليه.¹⁴⁸ وبصفة عامة يحدد النظام الداخلي للمجلس تفاصيل عقد الدورات ونظام المداولة¹⁴⁹، وتعتبر مقتضياته ملزمة لأعضاء المجلس. ومن النقط الإلزامية التي يجب أن يتضمنها النظام الداخلي للمجلس:

- كينيات ممارسة المعارضة لحقها في رئاسة إحدى اللجان الدائمة (المادة 27 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)؛
- المدة الزمنية للجلسات وتوقيتها (المادة 33 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)؛
- كينيات إشهار الأسئلة والأجوبة التي يمكن لأعضاء المجلس توجيهها إلى رئيس المجلس (المادة 46 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)؛
- كينيات إحداث مجالس الجماعات لآليات تشاركية للحوار والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين والمواطينات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتبنيها (المادة 119 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)؛
- كينيات تأليف لجان تقصي الوقائع وطريقة تسييرها (المادة 215 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)؛
- كينيات تنظيم ندوة رؤساء مجالس المقاطعات وتسييرها (المادة 262 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

أولاً: دورات المجلس الجماعي

يقع مجلس الجماعة وجوبا جلساته أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر فبراير وماي وأكتوبر.¹⁵⁰ حيث يجتمع المجلس في الأسبوع الأول من الشهر المحدد لمعد «الدورة العادية». وتتكون الدورة من جلسة أو عدة جلسات. ويحدد لكل دورة جدولاً زمنياً

148: وفي حالة التمرض، تطبق أحكام المادة 312 من القانون التنظيمي للجماعات. (المادة 32 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

149: بالمادة 148، أصحت وزارة الداخلية نموذج نظام الداخلي لمجلس الجماعة يمكن الاستئناس به.

150: إن لم تقم عدد الدورات العادية للمجلس الجماعي من أربعة (فبراير - أبريل - يونيو - أكتوبر) إلى ثلاث دورات فقط (فبراير - ماي - أكتوبر).

الجلسة أو لجلسات والنقطة التي سيتداول في شأنها المجلس خلال كل جلسة.¹⁵¹ غير أنه لا يمكن أن تتجاوز مدة كل دورة عادية خمسة عشر (15) يوما متتالية. مع إمكانية تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار لرئيس المجلس، على أن لا يتعدى هذا التمديد سبعة (7) أيام متتالية من أيام العمل.¹⁵²

وفي جميع الأحوال، يقوم الرئيس بإخبار أعضاء المجلس بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة بواسطة إشعار مكتوب بوجه إليهم عشرة (10) أيام على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة في العنوان المصرح به لدى المجلس المعني. ويكون هذا الإشعار مرفقا بجدول الأعمال والجدولة الزمنية لجلسة أو جلسات الدورة والنقطة التي سيتداول المجلس في شأنها خلال كل جلسة، وكذا الوثائق ذات الصلة.¹⁵³

كما يجوز للرئيس استدعاء المجلس لعقد دورة استثنائية، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس المزاولين مهامهم على الأقل. ويكون الطلب مرفقا بالنقطة العرَضُ على المجلس قصد التداول في شأنها.

إذا رفض رئيس المجلس الاستجابة لطلب ثلث الأعضاء الفاضلي بمقتضى دورة استثنائية، وجب عليه تعليق رفضه بقرار يبلغ إلى المعنيين بالأمر داخل أجل أقصاه عشرة (10) أيام من تاريخ توصله بالطلب.

بيد أنه إذا قدم الطلب من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، فإن الدورة الاستثنائية تعقد لزوماً على أساس جدول أعمال محدد خلال خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تقديم الطلب. وتختتم هذه الدورة عند استنفاد جدول أعمالها، وفي جميع الحالات، تختتم الدورة داخل أجل لا يتجاوز سبعة (7) أيام متتالية من أيام العمل ولا يمكن تمديد هذه المدة.¹⁵⁴

و يعقد المجلس دورة استثنائية بحكم القانون في حالة تلقيه طلبا في هذا الشأن من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه. ويكون الطلب مرفقا بالنقطة المقترح إدراجها في جدول أعمال أعمال الدورة وكذا الوثائق المتعلقة به عند الاقتضاء. وتتعقد هذه

151. تعدد المدة الزمنية لجلسات ونوعيتها في النظام الداخلي للمجلس، المادة 33 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

152. يبلغ رئيس المجلس قرار التمديد إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه فور اتخاذه. المادة 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

153. المادة 35 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

154. المادة 36 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الدورة خلال عشرة (10) أيام من تاريخ تقديم هذا الطلب. ويوجه الرئيس إلى أعضاء المجلس استنعاءات لحضور الدورة الاستثنائية لثلاثة (3) أيام على الأقل قبل تاريخ انعقادها. وترفق الاستنعاءات وجوبا بجدول الأعمال.

تتعقد الدورة الاستثنائية بحضور أكثر من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم. وفي حالة عدم اكتمال هذا النصاب، تؤجل الدورة إلى اليوم الموالي من أيام العمل وتتعقد ثانية مع اكتمال هذا النصاب.¹⁵⁵

لنفسا كان عدد الأعضاء الحاضرين. ويتم إعداد جدول أعمال الدورات من قبل رئيس المجلس الجماعي بتعاون مع أعضاء المكتب، ويقوم بتبليغه إلى عامل العمالة أو الإقليم عشرين (20) يوما على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة.

وتسجل وجوبا في جدول الأعمال العرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات التي تم قبولها، وفقا لأحكام المادة 125 من هذا القانون التنظيمي، وذلك في الدورة العادية الموالية لتاريخ البت فيها من لدن مكتب المجلس.¹⁵⁶

كما تدرج، بحكم القانون، في جدول أعمال الدورات النقطة الإضافية التي يقترحها عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، ولا سيما تلك التي تكتسي طابعا استعجاليا، على أن يتم إشعار الرئيس بها، داخل أجل ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ توصل العامل بجدول الأعمال.¹⁵⁷

وأخيرا يجوز لأعضاء المجلس المزاولين مهامهم أن يقدموا للرئيس، بصفة فردية أو عن طريق الفريق الذي ينتمون إليه، طلبا كتابيا قصد إدراج كل نقطة تدخل في صلاحيات المجلس في جدول أعمال الدورات.

وفد نص القانون التنظيمي على ضرورة تعليق رفض إدراج أي نقطة مقترحة وتبليغ ذلك إلى مقدم أو مقدمي الطلب مع إحاطة المجلس علما بذلك عند افتتاح الدورة وتبنيته وجوبا بمحضر الجلسة.

155. المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

156. المادة 38 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

157. المادة 39 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

د. أحمد الجبور

أما في حالة تقديم طلب كتابي قصد إدراج نقطة تدخل في صلاحيات المجلس في جدول أعمال الدورات من قبل نصف عدد أعضاء المجلس، فإن هذه النقطة تسجل وجوباً في جدول الأعمال.¹⁵⁸

وفي جميع الأحوال لا يجوز للمجلس أو لجانه التداول إلا في النقطة التي تدخل في نطاق صلاحياتهم والمدرجة في جدول الأعمال، ويجب على رئيس المجلس أو رئيس اللجنة، حسب الحالة، أن يتعرض على مناقشة كل نقطة غير مدرجة في جدول الأعمال المذكور.¹⁵⁹ كما يحق لعامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه التعرض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجماعة أو صلاحيات المجلس. وبلغ تعرضه معللاً إلى رئيس مجلس الجماعة داخل ثمانية أيام من تاريخ التوصل، وعند الاقتضاء إحالة تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به. ويتم البت بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف.

وبالنتيجة لا يتداول مجلس الجماعة، تحت طائلة البطلان، في النقطة التي كانت موضوع تعرض ثم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل عامل العمالة أو الإقليم وإحالته إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم يتم بعد البت فيها.¹⁶⁰

ثانياً، مداولات المجلس الجماعي

أشترط المشرع لصحة مداولات المجلس حضور أكثر من نصف عدد أعضائه المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة. وإذا لم يكتمل النصاب القانوني للمجلس بعد استدعاء أول، يوجه استدعاء ثان في ظرف ثلاثة (3) أيام على الأقل وخمسة (5) أيام على الأكثر بعد اليوم المحدد للاجتماع الأول. وبعد التداول صحيحاً بحضور أكثر من نصف عدد الأعضاء المزاولين مهامهم عند افتتاح الدورة، وإذا لم يكتمل في الاجتماع الثاني النصاب القانوني المشار إليه أعلاه، يجتمع المجلس بالمكان نفسه وفي الساعة

158. المادة 40 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

159. المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

160. كل إخلال بشكل متعمد بأحكام هذه المادة يوجب تطبيق الإجراءات التأديبية من عزل للأعضاء أو توقيف أو حل للمجلس المتضمن عليها، حسب الحالة، في المادتين 64 و73 من القانون التنظيمي للجماعات.

د. أحمد الجبور

في اليوم الثالث الموالي من أيام العمل، وتكون مداولاته صحيحة كيفما كان عدد الأعضاء الحاضرين.¹⁶¹

وتكون جلسات مجلس الجماعة مفتوحة للعموم ويتم تعليق جدول أعمال الدورة بتاريخ انعقادها بمقر الجماعة، ويسهر الرئيس على النظام أثناء الجلسات، وله الحق في أن يطرد من بين الحضور كل شخص يخل بالنظام، ويمكنه أن يطلب من عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه التدخل إذا تعذر عليه ضمان احترام النظام.

لا يجوز للرئيس طرد أي عضو من أعضاء مجلس الجماعة من الجلسة، غير أنه يمكن المجلس أن يقرر دون مناقشة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، طرد كل عضو من أعضاء المجلس من الجلسة يخل بالنظام أو يعرقل المداولات أو لا يلتزم بمقتضيات القانون والنظام الداخلي، وذلك بعد إنذاره بدون جدوى من قبل الرئيس.

يمكن للمجلس أن يقرر، دون مناقشة، بطلب من الرئيس أو من ثلث أعضاء المجلس عقد اجتماع غير مفتوح للعموم. كما يجوز لعامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله أن يطالب عند اجتماع بشكل غير مفتوح للعموم إذا تبين أن عقده في جلسة مفتوحة للعموم قد يخل بالنظام العام.

ويحضر عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله دورات مجلس الجماعة ولا يشارك في التصويت، ويمكن أن يقدم بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء المجلس جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها. كما يحضر، باستدعاء من رئيس مجلس الجماعة، الموظفون المزاولون مهامهم بمصانح الجماعة الجلسات بصفة استشارية. ويمكن للرئيس أيضاً، عن طريق العامل أو من ينوب عنه، استدعاء موظفي وأعيان الدوة أو المؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية الذين يشمل اختصاصهم الدائرة الترابية للجماعة عندما يتعلق الأمر بدراسة نقاط في جدول الأعمال ترتبط بنشاط هيئاتهم، لأجل المشاركة في أشغال المجلس بصفة استشارية. أما المقررات، فتتخذ بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، ما عدا في القضايا بعده، التي يشترط لاعتمادها الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم.

161. يختصب النصاب القانوني عند افتتاح الدورة، وكل تغيب للأعضاء عن حضور جلسات الدورة أو الانسحاب منها لأي سبب من الأسباب خلال انعقادها، لا يؤثر على مشروعية النصاب، وذلك إلى حين استئنافها. المادة 42 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

1. برنامج عمل الجماعة؛

2. إحداث شركات التنمية المحلية أو تغيير غرضها أو المساهمة في رأسمالها أو الزيادة فيه أو خفضه أو تقويته؛

3. طرق تدبير المرافق العمومية التابعة للجماعة؛

4. الشراكة مع القطاع الخاص؛

5. العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة مع الدولة والمنقولة من هذه الأخيرة إلى الجماعة.

غير أنه إذا تعذر الحصول على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم في التصويت الأول، تتخذ المقررات في شأن القضايا المذكورة في جلسة ثانية ويتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وفي حالة تعادل الأصوات، يرجح الجانب الذي يكون فيه الرئيس، ويدرج في المحضر بيان التصويت الخاص بكل مصوت.¹⁶²

ويحرر كاتب المجلس محضراً للجلسات يشتمل على المقررات التي اتخذها المجلس، ويضمن المحضر في سجل للمحاضر يرقمه ويؤشر عليه الرئيس وكاتب المجلس. وتوقع المقررات من قبل الرئيس والكاتب وتضمن بالترتيب في سجل المقررات حسب تواريخها. أما إذا تعيب كاتب المجلس أو عاقه عائق أو رفض أو امتنع عن التوقيع على المقررات، يشار صراحة في محضر الجلسة إلى سبب عدم التوقيع، وفي هذه الحالة يجوز لنائب الكاتب القيام بذلك تلقائياً، وإذا تعذر ذلك عين الرئيس من بين أعضاء المجلس الحاضرين، كاتبا للجلسة بتولى التوقيع بكيفية صحيحة على المقررات.¹⁶³

عموماً يعد رئيس المجلس مسؤولاً عن مسك سجل المداولات وحفظه، ويتعين عليه تسليمه مرقماً ومؤشراً عليه إلى من يخلفه في حالة انتهاء مهامه لأي سبب من الأسباب. وعند انتهاء مدة انتداب مجلس الجماعة، توجه وجوباً نسخة من سجل المداولات مشهود على مطابقتها للأصل إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من يتوب عنه الذي يعاين عملية التسليم المشار إليها أعلاه.¹⁶⁴

162. المادة 43 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

163. المادة 47 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

164. كما ينص على الرئيس المنتهية مدة انتدابه أو نائبه حسب الترتيب في حالة وفاة الرئيس، تتخذ إجراءات تسليم السلطة وفق الشكليات المحددة بنص تنظيمي. المادة 49 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

181

اجتماعات مجلس المقاطعة ومداولاته

أما مجلس المقاطعة، فيجتمع وجوباً في ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر يناير ويونيو وسبتمبر بدعوة من رئيسه الذي له الحق أيضاً كلما دعت الظروف إلى ذلك، أن يستعني المجلس لعقد دورة استثنائية بمبادرة منه أو بطلب من ثلث الأعضاء المزاولين مهامهم أو بطلب من عامل العمالة أو من يتوب عنه.¹⁶⁵

وبصفة عامة تسري على المقاطعات، القواعد المطبقة على الجماعات في شأن إعداد سجل الأعمال والاستدعاء والنصاب القانوني وعقد الجلسات والمداولات والتصويت وإعداد محاضر الجلسات ومسك سجل المداولات وإشهار المقررات والنيابة المؤقتة والرقابة وقواعد الحكامة، مع مراعاة المقتضيات الخاصة المطبقة عليها.¹⁶⁶

165. لا يمكن أن تتجاوز هذه الدورة الاستثنائية ثلاثة أيام متتالية من العمل ولا يمكن تعليق هذه المادة (المادة 225 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات). وكان القانون التنظيمي السابق يسمح لرئيس المجلس الجماعي وأيضاً لوالي المندوبة بطلب عقد الدورة الاستثنائية وهو ما لم يعد قائماً.

166. المادة 226 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

المبحث الثالث

اختصاصات الجماعة

ميز المشرع لأول مرة بين اختصاصات الجماعة وصلاحيات مجلس الجماعة ورئيسه، وإن كان هذا التمييز ليس له ما يبرزه. فاعتبر أن الجماعة تتأط بها داخل دائرتها الترابية مهام تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنين في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب القانون، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبنيها. ولهذه الغاية تمارس الجماعة اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

تشمل الاختصاصات الذاتية على الاختصاصات الموكولة للجماعة في مجال معين بما يمكنها من القيام، في حدود مواردها، ودخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما التخطيط، والبرمجة، والإنجاز، والتدبير، والصيانة، ويندرج في هذا الإطار إعداد برنامج عمل الجماعة - إحداه وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب - التعبير وإعداد التراب - التعاون الدولي.

تشمل الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعة الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك.¹⁶⁷ وتمارس بشكل تعاقدية، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة، ويمكن أن يتم ذلك طبقاً لمبدأي التدرج والتمايز.

كما يمكن للجماعة، بمبادرة منها، واعتماداً على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدية مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها.¹⁶⁸

تشمل الاختصاصات المنقولة الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجماعة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي، وتحدد اعتماداً على مبدأ التفريع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعة، التي تشمل بصفة خاصة :

167 - راجع المجالات التي يمكن أن تدرج في الاختصاصات المشتركة في المادة 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالصالحات.

168 - المادة 89 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية؛
- إحداه وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.¹⁶⁹
وقد أسند القانون مجموعة من الصلاحيات للمجلس الجماعي (المطلب الأول) ورئيسه (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

صلاحيات مجلس الجماعة

يقض مجلس الجماعة بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجماعة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه. هكذا يتداول مجلس الجماعة طبقاً للمادة 92 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات في القضايا التالية :

المالية والجبايات والأملاك الجماعية،

- الميزانية؛

- فتح الحسابات الخصوصية والميزانيات الملحقه؛

- فتح اعتمادات جديدة والرفع من مبالغ الاعتمادات وتحويل الاعتمادات داخل نفس

الفصل؛

- تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق التي تقضى لفائدة الجماعة في حدود النسب المحددة، عند الاقتضاء، بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

- إحداه أجرة عن الخدمات المقدمة وتحديد سعرها؛

- الاقتراضات والضمانات الواجب منحها؛

- الهيئات والوصايا الممنوحة للجماعة؛

- تدبير أملاك الجماعة والمحافظة عليها وصيانتها؛

169 - راجع مبدأ التدرج والتمايز بين الجماعات عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجماعة، كما يكون تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للجماعة أو الجماعات المعنية بموجب تعديل هذا القانون التنظيمي. المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

د. أحمد جعفر

- اقتناء المقارات اللازمة لاضطلاع الجماعة بالمهام الموكولة إليها أو مبادلتها أو تخصيصها أو تغيير تخصيصها طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

« المرافق والتجهيزات العمومية المحلية »

- إحداث المرافق العمومية التابعة للجماعة وطرق تديرها طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

- طرق التدبير المفوض للمرافق العمومية التابعة للجماعة؛

- إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تقويته؛

« التنمية الاقتصادية والاجتماعية »

- برنامج عمل الجماعة¹⁷⁰؛

- العقود المتعلقة بالاختصاصات المشتركة والمنقولة؛

- المقررات التنظيمية في حدود الاختصاصات المخولة حصرياً للجماعة؛

- توزيع المساعدات والدعم لفائدة الجمعيات؛

- تحديد شروط المحافظة على الملك القابوي في حدود الاختصاصات المخولة له بموجب القانون؛

« التعمير والبناء وإعداد التراب »

- ضوابط البناء الجماعية والأنظمة العامة الجماعية للوقاية الصحية والنظافة العمومية طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

- إبداء الرأي حول وثائق إعداد التراب ووثائق التعمير طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

- تسمية الساحات والطرق العمومية؛

د. أحمد جعفر

« التدابير الصحية والنظافة وحماية البيئة »

- اتخاذ التدابير اللازمة لمحاربة عوامل انتشار الأمراض؛

- إحداث وتنظيم المكاتب الجماعية لحفظ الصحة؛

« تنظيم الإدارة »

- تنظيم إدارة الجماعة؛

- تحديد اختصاصات إدارة الجماعة.

« التعاون والشراكة »

- المساهمة في إحداث مجموعات الجماعات الترابية ومؤسسات التعاون بين الجماعات أو الانضمام إليها أو الانسحاب منها؛

- اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام أو الخاص؛

- مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية؛

- الانخراط أو المشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية؛

- كل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية، بعد موافقة والي الجهة، وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة.

و طبقاً للمادة 93 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات تقوم السلطات العمومية أيضاً باستشارة مجلس الجماعة في السياسات القطاعية التي تهم الجماعة وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطط الدولة إنجازها فوق تراب الجماعة، وخاصة عندما تكون هذه الاستشارة منصوص عليها في نص تشريعي أو تنظيمي خاص.

يتضح مما سبق، أن المجالس الجماعية تتوفر على صلاحيات واسعة تهم مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة، تجعل من الجماعة قاعلاً ومساهماً ومسؤولاً عن التنمية. وتكرس هذا التوجه بشكل جلي في دستور 2011 الذي يؤمّن مكانة متميزة باعتبارها تساهم كغيرها من الجماعات الترابية الأخرى - في تفعيل السياسات العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية.

وبالمناسبة، لأول مرة يتم الاعتراف بشكل صريح للجماعات الترابية بالسلطة التنظيمية لممارسة صلاحياتها في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، وهو

170. راجع المرسوم رقم 2.16.301 الصادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبنيه وتحديثه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج. ر عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016 ص. 5346.

ما شكل تكريساً دستورياً لسلطة تنظيمية محلية¹⁷¹ مقابل السلطة التنظيمية الوطنية الممنوحة لرئيس الحكومة.

صلاحيات مجلس المقاطعة

يفصل مجلس المقاطعة بمداولاته في قضايا الجوار المسندة إليه بمقتضى أحكام القانون التنظيمي للجماعات وهو بالنائي مدعو لإبداء آرائه في جميع النقاط التي تهم كليا أو جزئيا الدائرة الترابية للمقاطعة وكلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة الجاري بها العمل أو طلب منه المجلس الجماعي ذلك، كما يمكنه بمبادرة منه تقديم اقتراحات حول كل نقطة تهم المقاطعة وتقديم ملاحظات إلى المجلس الجماعي باستثناء الملاحظات ذات الطبيعة السياسية.¹⁷²

وبصفة عامة يمكن التمييز في صلاحيات مجلس المقاطعة بين الصلاحيات التالية:

1 - صلاحيات مجلس المقاطعة لحساب وتحت مسؤولية وعراقية المجلس الجماعي. (المادة 231 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات). وتطبيقاً لذلك يوضع جرد التجهيزات التي تتكفل بها مجالس المقاطعات بالنسبة لكل مقاطعة ويعدل عند الاقتضاء بمداولات متطابقة للمجلس الجماعي ومجلس المقاطعة المعني. وفي حالة وقوع خلاف بين مجلس الجماعة ومجلس المقاطعة حول تسجيل أحد التجهيزات بالجرد، يتم البت فيه بقرار للعامل أو من ينوب عنه (المادة 233 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

2 - صلاحيات مجلس المقاطعة بتقديم اقتراحات حول المسائل التي تهم المقاطعة، يمكن لمجلس المقاطعة تقديم اقتراحات حول كل المسائل التي تهم المقاطعة، وخاصة¹⁷³:

- كل الأعمال الكثيفة بتحفيز وإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمقاطعة؛
- كل الأعمال التي من شأنها، داخل حدود المقاطعة، إنعاش السكن وتحسين مستوى الحياة وحماية البيئة؛

171. راجع: بوجمعة بوعزاوي، «السلطة التنظيمية المحلية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 101، نوفمبر-ديسمبر 2011، ص. 105 وما بعدها. محمد الزمكي، «السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب: الفترة الثانية من الفصل 140 من الدستور»، نفس المجلة، عدد 104، ماي-يونيو 2012، ص. 13 وما بعدها.

172. المادة 229 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

173. المادة 235 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

التدابير الواجب اتخاذها للحفاظ على الصحة والنظافة العموميتين؛

- تنمية الطرق والساحات العمومية الكائنة داخل تراب المقاطعة؛

- الأعمال المتعلقة بتعبئة المواطنين وتشجيع التنمية التشاركية أو الجموعية وكذا عمليات التضامن أو ذات الطابع الإنساني التي تهم سكان المقاطعة.

فما يندرج في مجلس المقاطعة رأيه بخصوص المسائل التالية:

- يندرج رأيه حول إعداد أو مراجعة أو تعديل وثائق التعمير وكل مشروع للتنهية الحضرية، عندما تهم هذه الوثائق أو المشاريع كليا أو جزئيا الدائرة الترابية للمقاطعة؛

- يندرج رأيه حول برنامج عمل الجماعة بالنسبة للجزء المقرر تنفيذه كليا أو جزئيا داخل حدود المقاطعة؛

- يندرج رأيه حول برامج إعادة الهيكلة العمرانية والقضاء على السكن غير اللائق بصفة وإعادة تأهيل المدينة العتيقة وإعادة تجديد النسيج العمراني المتدهور؛

- يندرج رأيه مسبقا حول مشاريع ضوابط البناء الجماعية وتصاميم السير فيما يخص الجزء المتعلق بتراب المقاطعة؛

- يندرج رأيه مسبقا حول كل العمليات المتعلقة بتدبير الأملاك العمومية والخاصة للجماعة عندما تكون هذه الأملاك متواجدة داخل تراب المقاطعة؛

- يندرج رأيه حول مبلغ الإعانات التي يقترح مجلس الجماعة منحها للجمعيات التي تمارس نشاطها داخل المقاطعة فقط أو تمارسه لفائدة سكان المقاطعة فحسب، أينما كان مقر هذه الجمعيات، ولا يمكن أن يثرب على رأي مجلس المقاطعة رفع المبلغ الإجمالي للأعتمادات المرصودة من لدن ميزانية الجماعة للجمعيات المذكورة، وهي حالة عدم إبداء الرأي داخل السبعة أيام التي تلي انتهاء الدورة العادية لشهر سبتمبر على أرمع تدبير، يبت مجلس الجماعة في الأمر بكيفية صحيحة.

وجدير بالإشارة لمجلس الجماعة بمارس الصلاحيات المخولة إلى مجلس المقاطعة بمقتضى الأحكام السابقة عندما يهم إنجاز تلك التجهيزات تراب مقاطعتين فأكثر، أو عندما تخصص لحاجيات تفوق حاجيات مقاطعة واحدة.¹⁷⁴

174. المادة 232 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

غير أن ما يلاحظ على اختصاصات مجلس المقاطعة أنها واسعة وغير محددة المعالم ومن الصعب حصرها وتحديد مآلها خصوصا وأن علاقته بالمجلس الجماعي الحضري غير واضحة.

وجدير بالإشارة أنه لم يعد بإمكان مجلس المقاطعة توجيه أسئلة إلى رئيس المجلس الجماعي كما كان يسمح بذلك قانون التنظيم الجماعي السابق.¹⁷⁵

المطلب الثاني:

صلاحيات رئيس مجلس الجماعة

يعتبر رئيس الجماعة المحور الأساسي للعمل الجماعي و السلطة الأولى داخل المجلس، ويمارس اختصاصات متعددة تشمل مجالات مختلفة حيث يعتبر السلطة التنفيذية للجماعة ويمارس صلاحيات في المجالات المالية والإدارية والقضائية (الفقرة الأولى) كما يتولى ممارسة صلاحيات ذات طبيعة ضبعية وأخرى ذات طبيعة تنظيمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى:

الصلاحيات التنفيذية والإدارية والمالية والقضائية

يتوفر رئيس مجلس الجماعة على صلاحيات مهمة ذات طبيعة تنفيذية ومالية (أولا) وأخرى مرتبطة بالمجال الإداري (ثانيا) أو القضائي (ثالثا).

أولا : في المجال التنفيذي والمالي

يعتبر الرئيس السلطة التنفيذية للجماعة، وهو الذي يرأس المجلس الجماعي ويتولى رئاسة جلساته ويمثل الجماعة بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسهر على مصالحها. فطبقا لمقتضيات المادة 94 من القانون التنظيمي للجماعات، يتولى رئيس المجلس تنفيذ مقررات ومداولات مجلس الجماعة ويتخذ التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض :

175. المادة 103 من قانون التنظيم الجماعي السابق.

د. أحمد الجور

يتمتع برنامج عمل الجماعة؛

يتمتع بالميزانية؛

يتمتع بالقرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها؛

يتمتع بالقرارات المتعلقة بإحداث أجرة عن الخدمات المقدمة ويحدد سعرها؛

يتمتع بالقرارات لأجل تحديد سعر الرسوم والأتاوى؛

يتمتع بالقرارات لأجل تحديد سعر الرسوم والأتاوى؛

يقوم في حدود ما يقرره مجلس الجماعة، بإبرام وتنفيذ العقود المتعلقة بالقروض؛

يقوم بإبرام أو مراجعة الأكرية وعقود إيجار الأشياء؛

يدير أملاك الجماعة ويحافظ عليها. ولهذه الغاية، يسهر على مسك وتحيين سجل

محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية

المتعلقة بحقوق الجماعة؛

يأشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهم ملك الجماعة

الخاص؛

يتمتع بالإجراءات اللازمة لتدبير الملك العمومي للجماعة ويمنح رخص الاحتلال

المؤقت للملك العمومي الجماعي بإقامة بناء؛

يتمتع بالإجراءات اللازمة لتدبير المرافق العمومية التابعة للجماعة؛

يبرم اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة؛

يعمل على حيازة الهبات والوصايا.

يتولى رئيس المجلس تحضير الميزانية ويعتبر الأمر بقبض مداخل الجماعة وصرف

نفقاتها¹⁷⁶ كما يسهر على حفظ جميع الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس.

ثانيا : في المجال الإداري

في المجال الإداري، يتولى رئيس المجلس تسيير المصالح الإدارية للجماعة ويعتبر

الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع

176. المادة 94 من نفس القانون.

المناصب بإدارة الجماعة طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل¹⁷⁷ ويتولى أيضاً اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها.

يقتل المهام الإدارية للمجلس وضعف فعالية المواقم المسير في إعداد وتنفيذ قرارات المجلس تعتبر من أهم المشاكل التي تعاني منها الممارسة الجماعية، لذلك تنبئ المشرع إلى أهمية تدعيم وتأهيل الإدارة الجماعية حتى تواكب التطور الذي يعرفه التنظيم الجماعي¹⁷⁸. فالإدارة الجماعية أصبحت تتألف وجوباً من مديرية للمصالح، غير أنه يمكن لبعض الجماعات التي تحدد لانتحتها مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، تتوفر على مديرية عامة للمصالح¹⁷⁹.

فقد أثبتت التجربة أن توسيع وتدريب اختصاصات المجالس الجماعية يبقى غير كافٍ ما لم يتم تعزيزه وتدعيمه بوجود جهاز إداري يتتبع إعداد وتنفيذ قرارات المجلس ويضمن استمرارية الإدارة الجماعية.

كما أن فعالية مؤسسة الرئيس تستلزم بالإضافة إلى طاقم من المستشارين الجماعيين منسجمين يشكل مكتب المجلس الجماعي، وجود طاقم إداري مؤهل لتنفيذ سياسة المجلس.

هكذا نص القانون التنظيمي رقم 113، 14 على أنه يساعد المدير العام أو المدير، حسب الحالة، رئيس المجلس في ممارسة صلاحياته ويتولى تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة الجماعة، وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهر على حسن سيره. ويقدم تقارير لرئيس المجلس كلما طلب منه ذلك.

177- وقد صدر بها المرسوم قرار لوزير الداخلية رقم 1360، 16 بتاريخ 5 ماي 2016 بتحديد شروط وأحكام وبرامج مباريات التوظيف في المناصب العمومية بالجماعات القروية، ج. ر عدد 6483 بتاريخ 18 يوليوز 2016 ص. 5599.

178- أحمد أحمون، «تأهيل الإدارة الجماعية ومشروع إصلاح الميثاق الجماعي»، مداخلة في اليوم الدراسي «مشروع إصلاح الميثاق الجماعي: نحو مقاربة جديدة لتدبير الشأن العام المحلي» الذي نظمته المديرية العامة للمصالح المحلية والمدرسة الوطنية للإدارة واللجنة المغربية للإدارة المحلية والتنمية يوم 22 أكتوبر 2008 (غير منشور).

179- راجع المرسوم رقم 2.15.995 بتاريخ 30 دجنبر 2015 بتحديد لائحة الجماعات التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح، ج. ر عدد 6431 بتاريخ 18 يناير 2016 ص. 347.

المجال القضائي

وفي المجال القضائي يمثل الرئيس الجماعة لدى المحاكم ما عدا إذا كانت القضية تخص مصلحة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره أو شريكًا أو مساهمًا أو تهم زوجه أو نفسه أو فرعه، وفي هذه الحالة تطبق مقتضيات المادة 109 من هذا القانون التنظيمي المتعلقة بالإثابة المؤقتة¹⁸⁰. إن من شأن هذا المقتضى الحيلولة دون استغلال الرئيس لظهوره واستبعاد مختلف ظواهر المحسوبية التي تشين بالعمل الجماعي.

ويتعين على الرئيس السهر على الدفاع عن مصالح الجماعة أمام القضاء. ولهذه الغاية، يقيم جميع الدعاوى القضائية المتعلقة بالجماعة ويتابعها في جميع مراحل الدعوى. ويقوم جميع الدعاوى المتعلقة بالحيازة، أو يدافع عنها، أو يقوم بجميع الأعمال المتعلقة أو الموقفة لتسقوط الحق، ويدافع عن التعرضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتعصيل الديون المستحقة للجماعة، كما يقدم بخصوص القضايا المتعلقة بالجماعة، على طلب لدى القضاء الاستعجالي، ويتتبع القضية عند استئناف الأوامر الصادرة عن القاضي المستعجلات واستئناف هذه الأوامر وجميع مراحل الدعوى.

يطلع الرئيس وجوباً المجلس على كل الدعاوى القضائية التي تم رفعها خلال الدورة العادية أو الاستثنائية الموالية لتاريخ إقامتها.

وعلى غرار ما اشترطته الفقرة الثالثة من المادة 48 من القانون رقم 78.00 بالنسبة للدعوى التي يقيمها الغير ضد الجماعة، نصت المادة 265 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه لا يمكن، تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجماعة، أو ضد قرارات جهازها التنفيذي إلا إذا كان المدعي قد أخطر من قبل رئيس مجلس الجماعة ووجه إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من يتوب عنه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته. ويسلم على إثرها للمدعي فوراً وصل بذلك. وتمتدنى من هذا المقتضى دعاوى الحيازة والدعاوى المرفوعة أمام القضاء الاستعجالي.

180- الفقرة الأولى من المادة 263 من القانون التنظيمي الملحق بالجماعات، تنص لمادة 109 على أنه إذا تعيب الرئيس أو عاقبه عائق لمدة تفوق شهراً، خلقه موقفاً، يحكم القانون، في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب، أو في حالة عدم وجود نائب، عضو من المجلس بظائر حسب الترتيب التالي:

1. أقدم تاريخ لانتخابه؛
2. كثر المن عند التساوي في الأقدمية.

د. أحمد جعفر

وبعض المدعي من الإجراء المذكور إذا لم يسلم له الوصل بعد انصرام أجل الخمسة عشر (15) يوما الموالية للتوصل بالمذكورة، أو بعد انصرام ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليم الوصل إذا لم يحصل اتفاق بالتراضي بين الطرفين.

إن هذا المقتضى يستهدف التخفيف من تزايد المنازعات الجماعية وخصوصا دعاوى التعويض وأداء الديون التي أضحت تثقل كاهل ميزانيات العديد من الجماعات بشكل جعلها في بعض الحالات غير قادرة على تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها. فالتعديل يرمي إلى تقييد ممارسة الدعاوى ضد الجماعات وتفعيل الطرق الحبيبة والتسويات الودية والإدارية للمنازعات التي تهمها حفاظا على حقوق الطرفين قبل اللجوء إلى القضاء في حالة عدم التوصل إلى حل مُرض.

ومن المقتضيات التي كرسها أيضا القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية الذي يعين بقرار لووزير الداخلية ليتولى تقديم المساعدة القانونية للجماعات وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية، ويؤول للترافع أمام المحكمة المحال إليها الأمر.

ويجب إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية، تحت طائلة عدم القبول، في جميع الدعاوى التي تستهدف مطالبة الجماعات وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية بأداء دين أو تعويض، ويخول له بناء على ذلك، إمكانية مباشرة الدفاع عن الجماعة وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية في مختلف مراحل الدعوى.

علاوة على ذلك، يؤهل الوكيل القضائي للجماعات الترابية للنيابة عن الجماعة وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية في جميع الدعاوى الأخرى بتكليف منها، ويمكن أن تكون خدماته موضوع اتفاقيات بينه وبين الجماعة وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية.

وقد سبق لووزير الداخلية أن أسند مهام الوكيل القضائي للجماعات الترابية، إلى مدير الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون بالمديرية العامة للجماعات المحلية وذلك بمقتضى قراره الصادر بتاريخ 13 مارس 2009¹⁸¹، على أن تتولى مصلحة

181. قرار وزير الداخلية رقم 3 بتاريخ 13 مارس 2009 يتعلق بالمساعد القضائي للجماعات المحلية، منشور بالجريدة الرسمية للجماعات المحلية عدد 10 بتاريخ 18 ماي 2009، ص. 374، وقد تضمنت نفس الجريدة اتفاقية شراكة بين بلدية مدينة الرباط والمديرية العامة للجماعات المحلية من أجل الاستشارة والدعم القانوني واتفاقية إطار بين وزارة الداخلية والجماعة الحضرية لراكش تتعلق بالمساعدة القضائية.

د. أحمد جعفر

المنازعات التابعة لقسم الجماعات المحلية التابعة للمديرية المذكورة مهام الوكيل القضائي للجماعات الترابية وتتبع القضايا التي تعرض عليه.

الفقرة الثانية:

الصلاحيات ذات الطبيعة الضبطية والتنظيمية

من بين الصلاحيات التي منحها المشرع لرئيس المجلس تلك المتعلقة بالشرطة الإدارية (أولا) وتلك المتعلقة بالحالة المدنية والإشهاد على صحة الإمضاء (ثانيا) وأيضا بعض الصلاحيات التنظيمية (ثالثا).

أولا، في مجال الشرطة الإدارية

تميز ظهير 30 شتنبر 1976 بتوزيعه لمهام الشرطة الإدارية بين رؤساء المجالس الجماعية الحضرية والقروية من جهة والباشاوات والقواد من جهة ثانية، فتم تحويل اختصاص المحافظة على السكينة العامة والصحة العامة لرؤساء الجماعات فيما يحتفظ للباشاوات والقواد صراحة بمسؤولية المحافظة على الأمن العمومي.

وبدوره حافظ ظهير 3 أكتوبر 2002 على ازدواجية الاختصاص فيما يخص الشرطة الإدارية الجماعية¹⁸² فظل رئيس المجلس الجماعي يمارس اختصاصات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية هي الإذن أو الأمر أو المنع، فيما بقيت مجموعة من المواد أو المهام من اختصاص السلطة الإدارية المحلية¹⁸³.

وقد حافظ القانون التنظيمي للجماعات على ازدواجية السلطة المختصة في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية استنادا إلى أحكام المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 التي نصت على ما يلي: «مع مراعاة أحكام المادة 110 أتناه، يمارس رئيس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع...».

182. المادة 50 من قانون 78.00.

183. المادة 49 من قانون 78.00.

وعلى غرار قانون التنظيم الجماعي السابق، حدد القانون التنظيمي رقم 113.14 لإثارة مفصلة من الصلاحيات والاختصاصات المسندة لرئيس المجلس الجماعي في إطار الشرطة الإدارية على غرار ما هو عليه الأمر بالنسبة للسلطة الإدارية المحلية سيما المجالات التي يتدخل فيها الباشاوات والقواد محددة على سبيل الحصر (لأنها جاءت بصيغة الاستثناء من القاعدة)، فإن ميادين تدخل رئيس المجلس الجماعي جاءت على سبيل المثال مادام الأمر هو القاعدة وبالنظر أيضا لصيغة «على الخصوص» الواردة في المادة المحددة لاختصاصاته في هذا الميدان. هكذا يضطلع رئيس مجلس الجماعة على الخصوص بالصلاحيات التالية¹⁸⁵:

- منح رخص احتلال الملك العمومي دون إقامة بناء ؛
- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها ؛
- مراقبة البنايات المهمة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها بواسطة قرارات فردية أو تنظيمية وذلك في حدود صلاحياته ؛
- المساهمة في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية ؛
- منح رخص استغلال المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة التي تدخل في صلاحياته ومراقبتها ؛
- تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تنس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكنية العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها ؛

184. هناك من اعتبر أن هذا القسم أن يضع حدا للتدخل القائم بشأن ممارسة الشرطة الإدارية على الصعيد الجماعي بين السلطة ورئيس المجلس الجماعي. راجع: أحمد حنتراني، «اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية: تكريس تدخل الاختصاص في ظل القانون الجماعي الجديد»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة» عدد 44/2003، ص. 135.

185. راجع المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 78.00 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، نفس المجلد، ص. 55.

186. راجع المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 78.00 المتعلق بتنظيم المجالس الجماعية، نفس المجلد، ص. 55.

- مراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلالة وبيع العطور، وبصورة عامة كل الأماكن التي يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة ؛
- السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم، وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها ؛
- اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقلات السير عنها، وإتلاف البنايات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النواقد أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من أن يلقوا في الطرق العمومية أيا كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكل خطرا على المارة أو يسبب رائحة مضرّة بالصحة ؛
- تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها ؛
- المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو للاستهلاك العمومي ؛
- السهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب وضمان حماية ومراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة ؛
- اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة ؛
- اتخاذ التدابير الخاصة لضمان السكنية العمومية خصوصا في المحلات العمومية التي يقع فيها تجمهر الناس كالمواسم والأسواق ومحلات المشاهد أو الألعاب والميادين الرياضية والمقاهي والمساح والشواطئ وغيرها ؛
- اتخاذ التدابير الضرورية لتفادي شروء البهائم المؤذية والمضرة، والقيام بمراقبة الحيوانات الأليفة، وجمع الكلاب الضالة ومكافحة داء السعار، وكل مرض آخر يهدد الحيوانات الأليفة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ؛
- تنظيم ومراقبة المحطات الطرفية ومحطات وقوف حافلات المسافرين وحافلات النقل العمومي وسيارات الأجرة وعربات نقل البضائع، وكذا جميع محطات وقوف العربات ؛

- اتخاذ قرارات تنظيمية في إطار السلطة التنظيمية من أجل تنظيم شروط وقوف العربات المؤدى عنه بالطرق والساحات العمومية والأماكن المخصصة لذلك من قبل الجماعة؛
 - اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والآفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الأخرى؛
 - تنظيم استعمال النار من أجل الوقاية من الحريق الذي يهدد المساكن والنباتات والأغراس؛
 - ضبط وتنظيم تشوير الطرق العمومية داخل تراب الجماعة؛
 - تنظيم ومراقبة إقامة واستقلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات بالطريق العمومي وتوابعه وملحقاته؛
 - تنظيم استغلال العقال في حدود المقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها؛
 - ضمان حماية الأغراس والنباتات من الطفيليات والبهائم؛
 - ممارسة شرطة الجنائز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الأشخاص المتوفين بالشكل اللائق، وتنظيم المرفق العمومي لنقل الأموات ومراقبة عملية الدفن واستخراج الجثث من القبور.
- كما يقوم رئيس مجلس الجماعة في مجال التعمير بما يلي:
- السهر على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة به طبقاً للتشريع والأنظمة الجاري بها العمل، وعلى احترام ضوابط تصاميم إعداد التراب ووثائق التعمير؛
 - منح رخص البناء والتجزئة والتقسيم، وإحداث مجموعات سكنية، ويتعين على الرئيس، تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل ولا سيما بالرأي الملزم للوكالة الحضرية المعنية؛
 - منح رخص السكن وشهادات المطابقة طبقاً للنصوص التشريعية والأنظمة الجاري بها العمل، مع مراعاة الاختصاصات المخولة لرئيس مجلس المقاطعة.

د. أحمد الجور

- وبالمقابل احتفظت السلطة المحلية - عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه - بصلاحيات محددة على سبيل الحصر¹⁸⁶ في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية وهي:
 - المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة؛
 - تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة؛
 - الانتخابات والاستفتاءات؛
 - النقابات المهنية؛
 - التشريع الخاص بالشغل ولا سيما النزاعات الاجتماعية؛
 - المهن الحرة ورخص الثقة لسائقي سيارات الأجرة؛
 - مراقبة احتلال الملك العمومي الجماعي؛
 - تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وأيداعها وبمسماها واستعمالها؛
 - مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات؛
 - شرطة الصيد البري؛
 - جوازات السفر؛
 - مراقبة الأثمان؛
 - تنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول؛
 - مراقبة الدعامات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية؛
 - تسخير الأشخاص والممتلكات؛
 - التنظيم العام للبلاد في حالة حرب.
- بالإضافة إلى ما سبق، يمارس عامل عمالة الرباط أو من ينوب عنه، داخل مجال ترابي يحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، صلاحيات رئيس مجلس جماعة الرباط في مجالات تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية

186. لقد جاءت صيغة المادة 110 من القانون التنظيمي الملحق بالجماعات كما يلي: « يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية باستثناء المواد التالية التي تخول بحكم هذا القانون التنظيمي إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه: ... ».

والمحافظة على سلامة المرور بها وتنظيم الأنشطة التجارية والصناعية والحرفية غير المنظمة ومراقبتها ورخص الاحتلال المؤقت للملك العمومي بدون إقامة بناء.¹⁸⁷

ثانياً، في مجال الحالة المدنية والإشهاد على صحة الإمضاء

يعتبر رئيس المجلس الجماعي ضابطاً للحالة المدنية ويمكنه تفويض هذه المهمة إلى النواب أو للموظفين الجماعيين طبقاً لأحكام القانون المتعلقة بالحالة المدنية كما يقوم بالإشهاد على صحة الإمضاءات، ومطابقة نسخ الوثائق لأصولها ويمكنه تفويض هذه المهام إلى النواب وإلى المدير العام أو المدير، حسب الحالة، ورؤساء الأقسام والمصالح بإدارة الجماعة.¹⁸⁸

ثالثاً، الصلاحيات التنظيمية

تنص الفقرة الثانية من المادة 140 من الدستور على ما يلي «تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها» وتفعيلاً لهذا المقتضى نصت المادة 95 من القانون التنظيمي للجماعات على أن رئيس مجلس الجماعة، بعد مداوات المجلس، يمارس السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية. وفي إطار ممارسته لهذه السلطة، أجاز له القانون التنظيمي للجماعات اتخاذ قرارات

تنظيمية من أجل تنظيم شروط ووقوف العريات المؤدى عنه بالطرق والساحات العمومية والأماكن المخصصة لذلك من قبل الجماعة.

كما يجوز للرئيس أن يطلب عند الاقتضاء من عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله العمل على استخدام القوة العمومية طبقاً للتشريع المعمول به قصد ضمان احترام قراراته ومقررات المجلس طبقاً للمادة 107 من القانون التنظيمي للجماعات. وبالنظر لتعدد اختصاصات رئيس المجلس الجماعي وتنوع مجالاتها، تضمن القانون

التنظيمي المتعلق بالجماعات عدداً من المقتضيات التي ترمي إلى دعم مؤسسة الرئيس ومساعدته على ممارسة مهامه عمل المشرع في القانون التنظيمي الأخير إلى تدعيمها بعدد من الإجراءات والتدابير:

187. المادة 111 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

188. المادة 102 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

1. أجاز القانون للرئيس أن يطلب، عند الاقتضاء، من عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله، العمل على استخدام القوة العمومية طبقاً للتشريع المعمول به، قصد ضمان احترام قراراته ومقررات المجلس.¹⁸⁹

2. أجاز القانون للرئيس تحت مسؤوليته ومراقبته أن يفوض إمضاء بقرار إلى نوابه باستثناء التسيير الإداري والأمر بالصرف. ويجوز له أيضاً أن يفوض لنوابه بقرار بعض صلاحياته شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد لكل نائب.¹⁹⁰

وبهذا الصدد، وجه وزير الداخلية دورية تفسيرية بتاريخ 16 يوليوز 2009 تحت رقم 5225، إلى السادة ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم وعمال المقاطعات حول الإجراءات الخاصة بتفويض مهام رئيس المجلس الجماعي إلى نوابه عملت على التمييز بين التفويض في المهام الذي يمكن أن يهتم قطاعات مصنفة بناء على معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار التجانس في النشاط موضوع القطاع والموارد المالية والبشرية التي تتوفر عليها الجماعة فضلاً عن عدد السكان وحجم وأهمية المرافق الخدمية الموجودة؛ وبين التفويض في الإمضاء الذي «لا يمكن القيام به إلا في المجال الإداري والمالي ويطبق الشروط المحددة في الميثاق الجماعي والأنظمة المعمول بها». كما بينت الدورة المذكورة الفرق بين تفويض الإمضاء وتفويض المهام وأثار ذلك على تحديد المسؤولية سواء بالنسبة للرئيس أو النواب المفوض إليهم.¹⁹¹

كما أجاز القانون للرئيس، تحت مسؤوليته ومراقبته، أن يفوض إمضاء بقرار في مجال التسيير الإداري للمدير العام أو المدير حسب الحالة. كما يجوز له، باقتراح من المدير العام أو المدير، أن يفوض بقرار إمضاء إلى رؤساء أقسام ومصالح إدارة الجماعة.¹⁹² ويمكنه أيضاً أن يسند، تحت مسؤوليته ومراقبته، إلى المدير العام أو المدير حسب الحالة، تفويضاً في الإمضاء، نيابة عنه، على الوثائق المتعلقة بقبض مداخل الجماعة وصرف نفقاتها.¹⁹³

189. المادة 108 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

190. يستهدف هذا المقتضى عقلنة مجال التفويض لتحديد المسؤوليات في إطار توزيع السلطة.

191. بخصوص الإشكالات القانونية لتفويض على مستوى الجماعات، راجع: سعيد باينوماركة، «التفويض في المجالس الجماعية»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56 ماي - يونيو 2004، ص. 59 وما يليها.

192. المادة 104 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

193. المادة 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

د. أحمد سمير

ويمكنه تفويض مهمة ضابط الحالة المدنية إلى النواب والموظفين الجماعيين على السواء.¹⁹⁴

3. نص القانون التنظيمي على أنه إذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تفوق شهرا، خلفه مؤقتا، بحكم القانون، في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب، أو في حالة عدم وجود نائب، عضو من المجلس يختار حسب الترتيب التالي:

• أقدم تاريخ للانتخاب؛

• كبر السن عند التساوي في الأقدمية.¹⁹⁵

4. يجوز لرئيس مجلس الجماعة التي يفوق عدد أعضاء مجلسها 43 عضوا تعيين رئيس لديوانه ومكلف بمهمة واحد يشغل بديوانه غير أنه يمكن بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات أن يتألف ديوان الرئيس من مستشارين يصل عددهم إلى أربعة (4).¹⁹⁶

5. فتح القانون المجال لتفويض رئيس المجلس الجماعي لمزاولة مهام الرئاسة عن طريق السماح لكل موظف أو عون من موظفين وأعوان الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة الذي انتخب رئيسا لمجلس الجماعة أن يستفيد بحكم القانون بناء على طلبه من وضعية الإلحاق أو حالة الوضع رهن الإشارة لدى الجماعة.¹⁹⁷

6. خول المشرع لرئيس المجلس الجماعي سلطة ردعية في مواجهة نوابه، فإذا امتنع أحد نواب الرئيس، دون عذر مقبول، عن القيام بإحدى المهام المنوطة به أو المنفوضة له، جاز للرئيس مطالبة المجلس باتخاذ مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس إلى المحكمة الإدارية. وفي هذه الحالة، يقوم الرئيس فوراً بسحب جميع التفويضات التي منحت للمعني بالأمر.¹⁹⁸

7. أحدث المشرع جهازا يسمى «ندوة رؤساء مجالس المقاطعات» لتفعيل الدور التنسيقى لرئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات الخاضعة لنظام المقاطعات، يتألف من رؤساء المقاطعات وبمشاركة رئيس المجلس الجماعي وتجتمع هذه الندوة بدعوة من الرئيس وتستشار على الخصوص حول ما يلي:

194. المادة 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

195. المادة 105 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

196. الفقرة الثانية من المادة 96 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

197. المادة 57 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

198. المادة 68 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

د. محمد بن عبد الله

برامج التجهيز والتشغيل المحلي التي تهم مقاطعتين أو عدة مقاطعات والتي ينظم إنجازها على تراب الجماعة.

• مشاريع تفويض تدبير المرافق العمومية إذا كانت خدماتها تخص ساكنة عدة مقاطعات.

• كل اقتراح يهدف إلى تحسين المرافق العمومية المحلية.¹⁹⁹

اختصاصات رئيس مجلس المقاطعة

يعتبر رئيس مجلس المقاطعة السلطة التنفيذية للمقاطعة، وتبعا لذلك فهو الذي يولى تنفيذ مقررات مجلس المقاطعة واتخاذ التدابير اللازمة لهذا الغرض ويسهر على مراقبة تنفيذها.

وبمازى كذلك الصلاحيات المفوضة له من طرف رئيس مجلس الجماعة تحت مسؤولية هذا الأخير ولا يمكنه تفويضها لأعضاء مكتب مجلس المقاطعة.

يمارس رئيس مجلس المقاطعة كذلك صلاحيات في مجال التدابير الفردية المتعلقة بالشرطة الإدارية داخل حدود المقاطعة في المجالات التالية:

• تلقي التصاريح المتعلقة بمزاولة الأنشطة التجارية والحرفية غير المنظمة؛

• تلقي التصاريح المتعلقة بفتح المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة المرتبة طبقا للتشريع الجاري به العمل في الصنف الثالث.

ويمكن لرئيس مجلس الجماعة أن يفوض لرئيس مجلس المقاطعة بعض صلاحياته في مجال التدابير الفردية للشرطة الإدارية، غير أنه، وعندما يمنح تفويض لرئيس مجلس المقاطعة، يخول، بحكم القانون، نفس التفويض إلى باقي رؤساء مجالس المقاطعات بطلب منهم.²⁰⁰

وبناء على تفويض من الرئيس يختص رئيس مجلس المقاطعة أو نوابه، داخل دائرتها الترابية بما يلي:

199. المادة 262 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

200. في الحالات التي يتم فيها، لأي سبب من الأسباب، سحب التفويض المذكور يجب أن يكون قرار السحب معطلا، المادة 236 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

199. المادة 262 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

- الحالة المدنية؛

- الإشهاد على صحة الإمضاءات ومطابقة النسخ لأصولها؛

- منح رخص البناء ورخص السكن وشواهد المطابقة المتعلقة بالمشاريع الصغرى المنصوص عليها في الضابط العام للبناء. ويتعين على الرئيس، تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل ولا سيما بالرأي الملزم للوكالة الحضرية المعنية.²⁰¹

ويمكن أيضا لرئيس مجلس الجماعة أن يفوض إلى رئيس مجلس المقاطعة، صرف نفقات التجهيز المتعلقة بمشاريع القرب، داخل الدائرة الترابية للمقاطعة. وفي هذه الحالة، يعين رئيس المجلس رؤساء مجالس المقاطعات أمرين مساعدين بصرف النفقات المذكورة، وذلك وفق الإجراءات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل. يمكن لرئيس مجلس الجماعة أن يفوض إلى رئيس مجلس المقاطعة، داخل الدائرة الترابية للمقاطعة، الصلاحيات المخولة لرؤساء المجالس الجماعية في مادة الانتخابات طبقا للتشريع المتعلق بالانتخابات الجاري به العمل.

كما يتولى رئيس مجلس المقاطعة تدبير المسار المهني للموارد البشرية العاملة بإدارة المقاطعة.

وأخيرا يعد رئيس مجلس المقاطعة تقريرا كل ستة أشهر يتعلق بتدبير المقاطعة، يوجه لرئيس مجلس الجماعة الذي يجمع كل التقارير المتعلقة بالمقاطعات ويعرض ملخصا بشأنها على مجلس الجماعة مرتين في السنة.

وللتخفيف من المسؤوليات الملقاة على عاتقه، يمكن لرئيس مجلس المقاطعة أن يفوض بقرار بعض الصلاحيات الموكولة إليه بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي إلى نائب أو أكثر.

وبغية ضمان استمرارية مرافق المقاطعة في تقديم الخدمات للسكان، نص القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أنه إذا انقطع رئيس مجلس المقاطعة عن ممارسة مهامه على إثر الوفاة أو الاستقالة الاختيارية أو الإقالة أو العزل أو لأي سبب من الأسباب، يقوم مقامه النواب حسب ترتيبهم ويستمر باقي أعضاء المكتب في مزولة مهامهم. وفي

201. في الحالات التي يتم فيها، لأي سبب من الأسباب، سحب التفويض المذكور يجب أن يكون قرار السحب معللا. المادة 236 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

الرجوع في التنظيم الإداري المغربي

هذه الحالة، يتم انتخاب من يخلفه وفق الشروط والشكليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي في شأن انتخاب رئيس مجلس الجماعة. وفي حالة ما إذا رفض رئيس مجلس المقاطعة أو امتنع عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى هذا القانون التنظيمي، جاز لرئيس مجلس الجماعة بعد إنذاره بدون جدوى وبعد إخبار عامل العمالة أو من ينوب عنه، القيام بهذه الأعمال بصفة تلقائية.

المبحث الرابع المراقبة الإدارية

نص الفصل 145 من الدستور المغربي لسنة 2011 على ما يلي: «يعمل الولاة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، وتطبيقا لمقتضيات هذه الفقرة، نصت المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أن عامل العمالة أو الإقليم يمارس مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة. وكل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية.

هكذا لأول مرة يستعيز المشرع الدستوري عن كلمة الوصاية الإدارية بمصطلح «المراقبة الإدارية» بما يتناغم مع التدبير الحر المعترف به للجماعة.

وقد عرف موضوع المراقبة الإدارية على الجماعات تعديلات مهمة في اتجاه التخفيف من حدة المراقبة المسبقة بتقليص المجالات الخاضعة للتأشيرة المسبقة وقصر آجال المصادقة ولا تركيز سلطة المراقبة كقاعدة وتكريس المصادقة الضمنية بالإضافة إلى تدخل القضاء الإداري في مجال مراقبة شرعية مقررات المجالس الجماعية وقرارات رؤسائها وسائر المنازعات القضائية لهذه الجماعات.

فبالرجوع إلى المقتضيات المؤطرة للموضوع يمكن إجمال صلاحيات المراقبة الإدارية فيما يلي:

أولاً: تقنية التعرض

يحق لمعامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه التعرض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجماعة أو صلاحيات المجلس، ويبلغ تعرضه معلاً إلى رئيس مجلس الجماعة داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ التوصل، وعند الاقتضاء يحيل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة

الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به، ويتم البت بواسطة محكمة قضائية نهائية وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف.²⁰²

كما يتعرض عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ويبلغ تعرضه معلاً إلى رئيس مجلس الجماعة داخل أجل لا يتعدى ثلاثة (3) أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر،²⁰³ ويرتب على هذا التعرض إجراء المجلس لمداولة جديدة من شأن المقرر المتخذ.

إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها، ويرتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر.

وبتت المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ التوصل به، وتبلغ المحكمة وجوباً نسخة من الحكم إلى عامل العمالة أو الإقليم ورئيس المجلس المعني داخل أجل عشرة (10) أيام بعد صدوره.

ثانياً: نظام البطلان والقابلية للإبطال

تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.²⁰⁴

202. لا يداول مجلس الجماعة، تحت طائلة البطلان، في التفسير التي كانت موضوع عرض ثم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل عامل العمالة أو الإقليم وإحالة إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم يتم بعد البت فيها. المادة 41 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

203. وتكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ بعد انقضاء أجل التعرض النصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة، في حالة عدم التعرض عليها.

204. المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

كما لا يتداول مجلس الجماعة، تحت طائلة البطلان، هي النقطة التي كانت موضع تعرض تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل عامل العمالة أو الإقليم وأحالته إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية ولم يتم بعد البت فيها.

ولهذه الغاية يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجماعة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوماً من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو لتاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل.

كما تبلغ وجوباً نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى خمسة (5) أيام بعد تسليمها إلى المعني بها²⁰⁵.

ثالثاً، نظام التأشيرة المسبقة

لقد حافظ القانون التنظيمي رقم 113.14 على نظام التأشيرة/المصادقة المسبقة الذي يقتضي إخضاع بعض المقررات للتأشيرة المسبقة من طرف سلطة المراقبة الإدارية قبل أن تصبح قابلة للتنفيذ. فوفقاً للمادة 118 من القانون التنظيمي المذكور لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس:

- المقرر المتعلق ببرنامج عمل الجماعة؛

- المقرر المتعلق بالميزانية؛

- المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة وتحديد اختصاصاتها؛

- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات أو المداخل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والآتوى ومختلف الحقوق وتضويت أملاك الجماعة وتخصيصها؛

- المقرر المتعلق بتسمية المساحات والطرق العمومية عندما تكون هذه التسمية تشريفاً عمومياً أو تذكيراً بحدث تاريخي؛

205. المادة 116 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

- المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجماعة مع الجماعات المحلية الأجنبية؛
- المقررات المتعلقة بإحداث المرافق العمومية الجماعية وطرق تدبيرها.

غير أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجماعية وإحداث شركات التنمية المحلية يؤثر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل نفس الأجل المشار إليه أعلاه، كما أن قرارات رئيس المجلس الجماعي المتعلقة بالتعيين في المناصب العليا تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وفي جميع الأحوال يعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام الأجل المذكور، بمثابة تأشيرة.

لنصرام الأجل المذكور لا تكون مداوات جماعات المشور، أي كان موضوعها قابلة للتنفيذ إلا في نفس الاتجاه لا تكون مداوات جماعات المشور، أي كان موضوعها قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك.²⁰⁶

كما يمكن من تكوين مؤسسة التعاون أو انضمام جماعة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداوات المتطابقة لمجالس الجماعات المعنية، يمكن أيضاً من تكوين مجموعة الجماعات الترابية أو انضمام جماعة أو جماعات ترابية إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداوات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية.

وفي المجال المالي، احتفظت سلطة المراقبة الإدارية بسلطات واسعة لمراقبة مسائل المالية يمكن إجمالها فيما يلي:

- تعرض الميزانية على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم في تاريخ أقصاه 20 نوفمبر.
يصح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها، مع مراعاة أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 118 من هذا القانون التنظيمي، بعد مراقبة ما يلي: احترام أحكام هذا القانون لنظمي والفوائين والأنظمة الجاري بها العمل - توازن الميزانية على أساس صدقية تدفقات المداخل والنفقات - تسجيل النفقات الإيجابية.

إلا فرض عامل العمالة أو الإقليم التأشير على الميزانية، يقوم بتبليغ رئيس المجلس لبارفض التأشير داخل أجل لا يتعدى (15) يوماً ابتداء من تاريخ توصله بالميزانية.

206. المادة 114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

يقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصديق عليها داخل أجل (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رهض التأشير، ويتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل فاتح يناير.

- تحدث الميزانيات الملحقة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (المادة 170 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات)

- تحدث حسابات مرصودة لأموال خصوصية بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف، تنفيذاً لمداورات المجلس (المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

- تفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخل المحصل عليها بترخيص من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك (المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

- يؤثر عامل العمالة أو الإقليم أو من يتوب عنه على تغييرات الحساب المرصود لأموال خصوصية (المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

- يصفى ويقل الحساب المرصود لأموال خصوصية بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (المادة 171 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

- تحدث حسابات التفقات من المخصصات بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك (المواد 172 و 187 و 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات).

بإستثناء الأمور المالية، يلاحظ أن المشرع عمد إلى تقليص المجالات الخاضعة للتأشيرة المسبقة، ولاتركز عملية المراقبة الإدارية وتوحيد السلطة المختصة (عامل توحيد الأجل المحدد لذلك دون التمييز بين الجماعات القروية والجماعات الحضرية وأخيراً إقرار التأشيرة الضمنية في حالة عدم اتخاذ أي قرار داخل الأجل المحدد.

المبحث الخامس

التعاون والشراكة والتدبير التشاركي

ستعرض في هذا المبحث لآليات التعاون والشراكة التي أتاحها المشرع للجماعات (المطلب الأول) والتدبير التشاركي للشأن العام الجماعي (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التعاون والشراكة

تعتبر نقابات الجماعات²⁰⁷، أول صيغة تصورها المشرع للربط بين عدة جماعات في عمل مشترك، تعتري في إنجازها من طرف جماعة واحدة صعوبات تقنية أو مالية أو بشرية²⁰⁸، فهي أداة لتوحيد الجهود بين الوحدات الترابية المحلية لتحقيق التنمية المشتركة. إلا أن حصيلة التجربة السابقة أثبتت عدم نجاح هذه الصيغة التعاونية للجماعات نتيجة غموض المقتضيات القانونية المتعلقة بتكوين وتسيير نقابات الجماعات ونقصي الجهل والأمية داخل المجالس الجماعية، ومن ثم عدم استيعاب الميكانيزمات المنظمة لها بالإضافة إلى الطابع الاختياري للانضمام إليها والحساسيات الناتجة عن اختلاف التشكيلات السياسية للمجالس الجماعية.

أمام هذا الوضع، تدخل المشرع بمقتضى القانون رقم 78.00 لإعادة النظر في الإطار المنظم للتعاون الجماعي، وتدعم هذا المنحى بمقتضى القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون السابق المتعلق بالميثاق الجماعي.

207. راجع الجزء الثالث من التنظيم الجماعي لسنة 1976 (الفصول من 54 إلى 57) ومشور وزارة الداخلية رقم 226 بتاريخ 22 فبراير 1977 حول تطبيق المقتضيات المتعلقة بنقابات الجماعات المحلية.

208. المصطفى دابل، مرجع سابق، ص 125.

وتتضمن هذه التعديلات استحداث أساليب وآليات جديدة للتعاون والشراكة
شبهت هذه التعديلات التي تم تبنيها في مجال التنمية المحلية من طريق توسيع إمكانيات التعاون
والتعاون. إن على مستوى الأنظمة أو على مستوى مجالات التعاون أو على مستوى آليات
التعاون. فقد أولى هذا المشرع أهمية خاصة للتعاون اللائق كآلية أساسية للتعاون
المعممة والقانونية وغيره من أشكال مختلفة للتعاون تشمل إبرام اتفاقيات التعاون
والشراكة والتعاون واستحداث مجموعات للجماعات أو مجموعات للتجمعات المعممة أو
إحداث شركات للتنمية المحلية.

وتتضمن التعديلات دستور 2011 التي نصت الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى
على التعاون والتآزر والتضامن فيما بينها²⁰⁹. عدد القانون التنظيمي رقم 113.14 إلى
تكريس التعديلات والآليات المتعلقة بآليات التعاون والشراكة التي كان يعرفها قانون
تنظيم الجماعات السابق مع بعض التعديلات. وتتضمن آليات التعاون والشراكة في إطار
القانون التنظيمي للجماعات الجديدة فيما يلي:

أولاً، اتفاقيات التعاون والشراكة

وتنص المادة 149 من القانون رقم 113.14 يمكن للجماعات، في إطار الاختصاصات
المعممة لها، أن تقوم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو
المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو
الشركات المعترف لها بصفة المتفوعة العامة²¹⁰ اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل
إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري
خاضع للقانون العام أو الخاص.

ولاحظ أن المشرع أوسع من إمكانيات إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة. فلم يعد الأمر
يقتصر على الجماعات (الحضرية والقروية). وإنما أصبح بإمكان مجموعات الجماعات،
باعتبارها مؤسسات مستقلة منفعة بالشخصية المعممة، أن تكون أطرافاً في اتفاقيات
التعاون والشراكة تقرر الشيء بالنسبة للإدارات العمومية (الوزارات، كتابات الدولة،
المشروبات السامة، المصالح الخارجية...) والمؤسسات العمومية (المكتب الوطني

209. راجع أساس الفقرة الثانية من الفصل 143 والعمل 144 من الدستور.
210. إن هذه الصيغة تترك المجال حول مدى إعفاء الجماعات التي لا توفّر على صفة المتفوعة العامة.

أو على مستوى الإدارات الأخرى

المكتب الوطني للتكنولوجيا والماء الصالح للشرب²¹¹، المكتب التكنيكي المهني
والمكتب الوطني... أي مختلف الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام.
ويمكن أيضاً إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة فيما بين الجماعات أو مع باقي
الجماعات الترابية الأخرى (المعالم والأقاليم والجهات) وأخيراً يمكن أن تضم هذه
الاتفاقيات أيضاً الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين والخواص الشركات، المقاولات،
صناعات المجتمع المدني...²¹²

أما بالنسبة لمجال إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة فقد تركه المشرع واسعاً ليتمت
إبرامها بين مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة بشرط أن يكون إنجاز هذا المشروع لا
يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص.

وقد اشترط المشرع ضرورة تضمين اتفاقيات التعاون والشراكة الموارد البشرية
والمالية التي يقر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك وذلك
تدبيراً لكل اتفاقيات التعاون الوهمية أو الشكلية، كما تعتمد ميزانية أو حساب خصوصي
لأحدى الجماعات الترابية المعنية بنشاط مالي ومجاسيها لمشروع أو نشاط التعاون.

كما يمكن أن تعهد جماعة أو أكثر، بموجب اتفاقية، إلى العمالة والإقليم الذي تقع
داخل حدوده الترابي، بتنفيذ كل أو بعض مهام الإشراف على إنجاز مشروع باسمها
وتنفيذها.²¹³

ثانياً، مؤسسات التعاون بين الجماعات

نصت المادة 152 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أنه يمكن للجماعات
أن تؤسس فيما بينها، بمبادرة منها مؤسسات للتعاون بين جماعات متصلة ترابياً تتمتع
بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي.

211. تم دمج المكتب الوطني للتكنولوجيا والماء الصالح للشرب بمقتضى القانون رقم (99-46) المتعلق
بالمكتب الوطني للتكنولوجيا والماء الصالح للشرب الصادر بملء النسخة رقم 1.11.169 بتاريخ 29
شباط 2011، ج. ر. عدد 19999 بتاريخ 26 أكتوبر 2011، ص. 5181 وما بعدها.
212. راجع في هذا الصدد المرسوم رقم 2.16.494 الصادر بتاريخ 4 غشت 2016 بتحديد شروط ومداخل تشجيع
التعاون والتآزر بين العمالة والإقليم والجماعات الموجودة بترابها في كل ما يرتبط بالإشراف المشترك على
المشروع، ج. ر. عدد 65098 بتاريخ 13 أكتوبر 2026. وقد صدر هذا المرسوم تطبيقاً للفصل الثاني من المادة 6
من القانون التنظيمي المتعلق بالمعالم والأقاليم.

ويتم إحداث هذه المؤسسات بموجب اتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات المعنية وتحدد موضوع المؤسسة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمؤسسة.

ويعلن عن تكوين مؤسسة التعاون أو انضمام جماعة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات المعنية. ويمكن انضمام جماعة أو جماعات إلى مؤسسة التعاون بين الجماعات بناء على مداولات متطابقة للمجالس المكونة لمؤسسة التعاون ومجلس المؤسسة ووفقا لاتفاقية ملحقه. كما يمكن للجماعة أن تسحب من مؤسسة التعاون بين الجماعات وفق الشكليات المنصوص عليها في اتفاقية تأسيسها، ويعلن عن الانسحاب بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

وبمجرد إحداثها تحل مؤسسة التعاون بين الجماعات، في حدود المهام المسندة إليها، محل الجماعات المكونة لها في الحقوق والالتزامات المترتبة على الاتفاقيات والمقود التي تم إبرامها من طرف هذه الجماعات قبل إحداث المؤسسة أو انضمام جماعة أخرى إليها، وفي إدارة المرافق العمومية الجماعية المخول تديرها لكل شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص.

وتمارس مؤسسة التعاون بين الجماعات، إحدى أو بعض أو جميع المهام التالية:

- النقل الجماعي وإعداد مخطط التنقلات للجماعات المعنية؛

- معالجة النفايات؛

- الوقاية وحفظ الصحة؛

- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛

- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والإنارة العمومية؛

- صيانة الطرق العمومية الجماعية.

كما يمكن للمؤسسة، بناء على مداولات مجالس الجماعات المكونة لها، أن تناط بها جزئيا أو كليا الأنشطة ذات الفائدة المشتركة التالية:

- إحداث التجهيزات والخدمات وتديرها؛

- إحداث وتدير التجهيزات الرياضية والثقافية والترفيهية؛

ويعمل النظم الإداري المغربي

- إحداث الطرق العمومية وتثبيتها وصيانتها؛

- إحداث مناطق الأنشطة الاقتصادية والصناعية وتديرها؛

- عمليات التهيئة.

وأخيرا يمكن أن تناط بالمؤسسة علاوة على ذلك كل مهمة تقرر الجماعات المكونة لها باتفاق مشترك إسنادها إليها.

وباعتبارها مؤسسة عمومية، تتوفر مؤسسة التعاون بين الجماعات على مجموعة من الأجهزة التي تتولى تسييرها من مجلس ومكتب وكاتب للمجلس.

يتألف مجلس مؤسسة التعاون من رؤساء مجالس الجماعات المعنية ومن أعضاء منتخبين من طرف هذه المجالس. يحدد عدد المنتخبين بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالتناسب مع عدد سكان كل جماعة وتمثل كل جماعة بمنسوب واحد على الأقل.

ولا يمكن لأي جماعة الحصول على أكثر من نسبة 60 % من المقاعد بمجلس المؤسسة. ويتولى مجلس مؤسسة التعاون التداول في القضايا التي تهم شؤونها، ويتخذ قراراته عن طريق الاقتراع العلني وبالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها غير أن القرارات المتعلقة بالميزانية وإبداء الرأي بخصوص تغيير اختصاصات المؤسسة ومدارها وتحديد الشؤون ذات الفائدة المشتركة تتخذ بأغلبية ثلثي الأصوات المعبر عنها.

أما مكتب مؤسسة التعاون بين الجماعات فيتألف من رؤساء مجالس الجماعات المعنية الذين ينتخبون من بين أعضائه رئيسا لمجلس المؤسسة بالاقتراع العلني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاوئين مهامهم، ويتم احتساب أصوات الجماعة على أساس عدد المقاعد الذي تتوفر عليه كل جماعة بمجلس المؤسسة. إذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة، يجري بعد ذلك دور ثان تحتسب فيه الأصوات بالأغلبية النسبية للأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا. وفي حالة التعادل في السن، يعلن عن المترشح الفائز عن طريق القرعة، تحت إشراف رئيس الجلسة.

ويعتبر باقي رؤساء مجالس الجماعات المعنية نوابا لرئيس مجلس مؤسسة التعاون ويرتبون بالتناسب مع عدد المقاعد التي تتوفر عليها الجماعة التي يمثلونها.

وقد أوكل القانون التنظيمي رقم 113.14 لرئيس مجلس مؤسسة التعاون بين الجماعات، في حدود مهام المؤسسة، ممارسة صلاحيات رئيس مجلس الجماعة. ويمكن

أو يجوز توليه أعضاء ومجلس صلاحياته. وإذا تعيب أو عاقبه عائق لمدة تزيد على شهر، خلفه مؤقتاً. يحكم القانون، في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب.

ويستلم أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المقررة لانتخاب كاتب المجلس الصامي. كاتباً ونائباً له. يعهد إليهما بالمهام المخولة إلى كاتب مجلس الجماعة ونائبه. ويخلفهما وفق نفس الشكليات.

كما يتوفر مؤسسة التعاون بين الجماعات على إدارة يشرف عليها مدير تحت مسؤولية رئيس مجلس المؤسسة ومراقبته. يتولى تنسيق العمل الإداري بمصالح المؤسسة والشهر على حسن سيره. ويقدم تقارير لرئيس مجلس المؤسسة كلما طلب منه ذلك.

وتعمل مؤسسة التعاون بين الجماعات، في حدود المهام المستدة إليها، محل الجماعات المكونة لها في الحقوق والالتزامات المترتبة على الاتفاقيات والعقود التي تم إبرامها من طرف هذه الجماعات قبل إحداث المؤسسة أو انضمام جماعة أخرى إليها، وهي إدارة المرافق العمومية الجماعية المخول تدبيرها لكل شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص.

ثالثاً: مجموعات الجماعات الترابية

نصت المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 113.14 على أنه «يمكن لجماعة أو أكثر أن يتسوام مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل إسم «مجموعة الجماعات الترابية» تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي. بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرافق ذي فائدة عامة للمجموعة».

وتحت هذه المجموعات أيضا بناء على اتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية تعدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة.

ويعتبر عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية أو انضمام جماعة أو جماعات ترابية إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداوالت المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية. كما يمكن قبول انضمام جماعة أو جماعات ترابية إلى مجموعة جماعات ترابية. وذلك بناء على مداوالت متطابقة للمجالس المكونة للمجموعة ومجلس المجموعة ويمكن للجماعة أن تسحب من مجموعة الجماعات الترابية

وفي الشكليات المنصوص عليها في اتفاقية تأسيسها. ويعلن عن الانسحاب بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

ويتوفر مجموعة الجماعات الترابية كذلك على مجموعة من الأجهزة التي تتولى تدبيرها من مجلس ومكتب وكاتب للمجلس.

ويحدد عدد أعضاء مجلس مجموعة الجماعات الترابية بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. وتمثل هذه الجماعات الترابية فيه حسب حصة مساهمتها ويمتدب واحد على الأقل لكل جماعة من الجماعات المعنية.

ينتخب مجلس مجموعة الجماعات الترابية من بين أعضائه رئيساً ونائبين اثنين على الأقل وأربعة نواب على الأكثر يشكلون مكتب المجموعة. طبقاً لشروط الاقتراع والتصويت المطبقة بالنسبة لانتخاب أعضاء مكاتب مجالس الجماعات. وينتخب أعضاء المجلس وفق الشروط والكيفيات المقررة لانتخاب كاتب المجلس الجماعي. كاتباً ونائباً له يعهد إليهما بالمهام المخولة إلى كاتب مجلس الجماعة ونائبه. ويخلفهما وفق نفس الشكليات.

يمارس الرئيس، في حدود غرض مجموعة الجماعات الترابية، الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجماعة. ويساعده في ممارسة صلاحياته مدير يتولى، تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته، الإشراف على إدارة المجموعة وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والشهر على حسن سيره. ويقدم إليه تقارير كلما طلب منه ذلك.

إذا تعيب الرئيس أو عاقبه عائق لمدة تزيد على شهر، خلفه مؤقتاً. يحكم القانون، في جميع صلاحياته نائبه. وفي حالة وجود نائبين، خلفه النائب الأول. وإذا تعذر على هذا الأخير ذلك، خلفه النائب الثاني. وفي حالة تعذر تطبيق هذه الفقرة، يتم اختيار من يخلف رئيس المجموعة من بين أعضاء مجلسها وفق الترتيب المنعلق بالإجابة المؤقتة.

وجدير بالإشارة أنه وفقاً للقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، وتفعيلاً لتبدأ التدبير الحر لم يعد رئيس الحكومة - كما كان في الميثاق الجماعي السابق - يمكنه كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك، أن يقرر بمقتضى مرسوم محل باقتراح من وزير الداخلية، الانضمام التلقائي لجماعة أو عدة جماعات إلى مجموعة للجماعات المعنية «مجموعات الجماعات الترابية» في إطار القانون التنظيمي الحالي، معدة أو سيتم إحداثها. كما لم يعد بإمكانه أن يقوم بمرسوم محل باقتراح من وزير الداخلية إحداث أو حل مجموعة للتجمعات الحضرية «مؤسسات التعاون بين الجماعات» في إطار القانون

التنظيمي العالي، معدة أو ضم أو سحب جماعة أو عدة جماعات تلقائيا من هذه المجموعة أو مراجعة لائحة الاختصاصات الموكولة إليها.²¹³

وفي جميع الأحوال تسري على مؤسسة التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنظام الأساسي للمنتخب والمراقبة على أعمال الجماعات ونظام اجتماع مجالسها ومداولاتها والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة عليها، مع مراعاة خصوصيات مؤسسة التعاون بين الجماعات. وأخيرا مؤسسة التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية يمكن أن تنتهي بحلها في الحالات التالية :

- بحكم القانون بعد مرور سنة على الأقل بعد تكوينها دون ممارسة أي نشاط من الأنشطة التي أسست من أجلها ؛

- بعد انتهاء الغرض الذي أسست من أجله ؛

- بناء على اتفاق جميع مجالس الجماعات المكونة لها ؛

- بناء على طلب ممثل لأغلبية مجالس الجماعات المكونة لها.

في حالة توقيف مجلس مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجلس مجموعة الجماعات الترابية أو حل أحدهما، يتعين تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تحصر مهمتها في تصريف الأمور الجارية.

وبالمناسبة حلت تسمية «مؤسسات التعاون بين الجماعات» محل تسمية «مجموعات التجمعات الحضرية» التي كانت قائمة في القانون السابق وحلت أيضا «مجموعات الجماعات الترابية» محل «مجموعات الجماعات المحلية».

رابعا، شركات التنمية المحلية²¹⁴

تشكل شركات التنمية المحلية إحدى وسائل التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية، تم تبنيها بهدف تجاوز بعض المشاكل التي عرفها تدبير بعض المرافق العمومية المحلية.

213. راجع المواد 80 و 83 - 3 من القانون المتعلق بالميثاق الجماعي السابق.

214. للمزيد من التفاصيل راجع: أحمد أجون : « شركات التنمية المحلية آلية لإشراك القطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية المحلية » مقال منشور بمؤلف مشترك « المرافق العام في جميع أحواله » تحت إشراف الدكتور أمال المشرفي، طبع أكسيس ديزاين 2017 ص. 47 - مهدي محمد ناني، شركات التنمية المحلية في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 4/2018 مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء.

من أدارة تمكن الجماعات على اختلاف أصنافها من إشراك الأشخاص الاعتبارية المختصة للقانون العام أو الخاص في تدبير المرافق العمومية التابعة لها والاستفادة من المرونة التي تتيحها قواعد القانون الخاص.

فبعد التجربة الأولى لشركات التنمية المحلية في ظل القانون رقم 08.17 المعدل لقانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، والذي يعتبر البداية الأولى للتأطير التشريعي لهذه الشركات، عمد المشرع إلى إعادة تنظيمها القانوني وهذه المرة بتسميات مختلفة في القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية ولكن بمقتضيات موحدة. يتعلق الأمر بشركات التنمية المحلية المنظمة بمقتضى الباب الثاني من القسم الرابع (المواد 130 - 131 - 132) من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، وشركات التنمية المنظمة بمقتضى الباب الثاني من القسم الرابع (المواد 122 - 123 - 124) من القانون التنظيمي للممالات والأقاليم، وشركات التنمية الجهوية المنظمة بمقتضى الباب الثالث من القسم الرابع (المواد 145 - 146 - 147) من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

ونعتقد أن المشرع لم يكن موفقا عندما أعاد تكرار نفس المقتضيات القانونية المؤطرة لشركات التنمية في القوانين التنظيمية الثلاث وتسميات مختلفة لهذه الشركات حسب الجماعة الترابية المعنية، وكان عليه توحيد هذه المقتضيات وتسمية هذه الشركات.²¹⁵

فالمشرع راهن على التدبير المقاولاتي للمرافق العمومية المحلية سعيا منه لتحديث وتحسين جودة خدماتها مما دفعه إلى سن مقتضيات متميزة تستجيب لمتطلبات التحديث والعصرية والسرعة التي تميز قواعد القانون الخاص من جهة، مع التقيد بقواعد القانون العام التي ترمي إلى ضمان الحد الأدنى من المبادئ التي تضبط سير المرافق العمومية

215. « كل نص قانوني منظم لمنطق من أصناف الجماعات المحلية يأتي بشكل مستقل وبعبارات ينظمها نوع من العموم والتضارب النسبي » عبد اللطيف بروجو، « المرافق العمومية المحلية بين التدبير المؤسسي وشركات التنمية المحلية »، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 104، ماي يونيو 2012، ص: 85.

فعلى سبيل المثال إذا ارتأت مجموعة للجماعات الترابية التي تضم جهة وعالة أو إقليم وجماعة (حضرية أو قروية) إحداث شركة للتنمية ما هو القانون التنظيمي الذي سندفع له وما هي التنمية التي سندفعها (شركة التنمية المحلية - شركة التنمية - شركة التنمية الجهوية) ؟ على خلاف المشرع الفرنسي الذي اشترط وجود أحد الفواص على الأقل كشرط لإحداث شركة الاقتصاد المختلط المحلية.

« Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues pour la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et éventuellement à d'autres personnes publiques... ».

وتضمن تحكم الجماعات في المرافق العمومية المحلية المسيرة بواسطة الشركات وعدم انحرافها عن المصلحة العامة من جهة أخرى.

إن إشراك القطاع الخاص واستعمال أساليب القانون الخاص في تدبير المرافق العمومية المحلية يطرح إشكالية التوفيق بين هاجس المصلحة الخاصة (الربح) الذي تستهدفه المقاولات الخاصة ومتطلب تحقيق المصلحة العامة التي تعد ركيزة المرفق العمومي وأساس وجوده.

وتتميز هذه الشركات بمجموعة من الخصائص سواء على مستوى إدارتها أو على مستوى تنظيمها وتسييرها أو أخيراً على مستوى المراقبة التي تخضع لها، وهي ناتجة بالأساس عن خضوع هذه الشركات لازدواجية القواعد القانونية: قواعد القانون الخاص وقواعد القانون العام.

1 - خصوصية إحداث شركات التنمية المحلية

تخضع شركات التنمية المحلية فيما يتعلق بإحداثها لقواعد القانون الخاص المرتبطة بتأسيس شركات المساهمة. غير أنه رغبة المشرع المغربي في ضمان تحكم أفضل للجماعات الترابية ومجموعاتها في هذه الشركات فقد خصها بقواعد خاصة للتأسيس مستمدة من القانون العام.

فرغم الإحالة الصريحة للمشرع في القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على مقتضيات قانون شركات المساهمة كإطار قانوني ناظم لشركات التنمية المحلية، يبقى التساؤل مطروحا حول حدود تطبيق القواعد التي يتضمنها قانون شركات المساهمة عند التأسيس؟

من الفاحية العملية يتطلب إحداث شركات التنمية المحلية وفقاً لقانون شركات المساهمة:

- توقيع النظام الأساسي من جميع المساهمين
- تحرير كل سهم نقدي بربع قيمته الاسمية على الأقل
- تحويل الحصص العينية بعد تقييمها لفائدة الشركة
- القيام بإجراءات الإشهار اللازمة

د. أحمد أمجد

د. عبد الله الطنجري

طبقاً لمقتضيات المادة (130) من القانون التنظيمي رقم 113.14 يمكن للجماعات الترابية التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى «شركات التنمية المحلية» أو المساهمة في رأسمالها بأشراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وهو ما يفهم منه أن جماعة مثلاً يمكن لها ذلك مع شخص معنوي عام أو خاص. لكن بالرجوع إلى قانون شركات المساهمة نجده يحدد الحد الأدنى للمساهمين في خمسة مساهمين على الأقل. هذا الأمر هو الذي جعل من الضروري لدى إحداث شركة التنمية المحلية الرباط بالركن الإلزامي ثلاث مساهمين إضافيين لتكملة العدد اللازم، طبعاً بالإضافة إلى المساهمين الفعليين: الجماعة الحضرية للرباط والشركة العامة للمراكش التابعة لشركة صندوق الإيداع والتدبير للتنمية، يتعلق الأمر بالأشخاص الذاتيين: السيد يوسف الفاسي الفهري - السيد محمد أوعناية - السيد حاتم الزاكي.²¹⁶

وبعدنا الأمر إلى خصوصية أخرى تهم طبيعة شركاء الجماعات، إذ يلاحظ على لصيد الواقعي والعملي أن جل نماذج شركات التنمية المحلية المحدثة لم تتمكن من استقطاب المستثمرين الخواص وظل صندوق الإيداع والتدبير عبر الشركات التابعة له أهم شريك للجماعات الترابية والمساهم الرئيسي في رأسمال شركات التنمية المحدثة.²¹⁷

الخصوصية الثانية هي أن شركات التنمية المحلية لدى تأسيسها معفاة من تعيين مراقب الحصص من طرف المؤسسين يضطلع بوصف وتقييم الحصص العينية وذلك بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 24 من قانون شركة المساهمة التي استتبت شركات الدولة والشركات التابعة العامة والشركات المختلطة كما هي معددة في المادة الأولى من قانون 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة، وهذا الإعفاء يجد

216. فالنظام الأساسي لشركة الرباط باركينغ مثلاً تم توقيعه من طرف خمسة مساهمين هم: «الجماعة الحضرية لمدينة الرباط - المقاولات العامة للمراكش - السيد يوسف الفاسي الفهري - السيد محمد أوعناية - السيد حاتم الزاكي».

ويلاحظ في هذا الصدد أن شركة الرباط باركينغ تتضمن شركاء للجماعات الترابية من الأشخاص وذلك خلافاً للمادة 140 من الميثاق الجماعي السابق التي اشترطت أن يكون شركاء الجماعات الترابية من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام أو الخاص.

217. من بين شركات التنمية المحلية التي يساهم في رأسمالها صندوق الإيداع والتدبير: شركة الرباط باركينغ، شركة الدار البيضاء للتنمية - شركة التجهيز والتنمية المحلية لراكش Avilmar - الشركة المحلية للتدبير - الشركة العامة للتنمية.

تدبره في كون هذه الشركات تخضع لمراقبة صارمة ومشددة من طرف وزارة المالية بمقتضى القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة²¹⁸. الخصوصية الثالثة هي أن تأسيس شركات التنمية المحلية يستلزم مداوات قبلية للمجالس التداولية للجماعات أو مجموعات التنمية المعنية لاتخاذ مقررات تؤثر عليها السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية تحت طائلة البطلان. هكذا يتعين إدراج موضوع إحداثها أو حلها أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تقويته - في جدول أعمال إحدى الدورات العادية أو الاستثنائية للمباني المعنية لعرضه للتداول والمناقشة والتصويت ثم المصادقة، وهو ما لا يحدث بالنسبة لشركات المساهمة العادية حيث لا وجود للجماعة الترابية كمساهم فيها.

وجدير بالإشارة أن المشرع استلزم أغلبية خاصة لاتخاذ المقررات السابقة حيث اشترط لاعتمادها الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم²¹⁹. وإذا تعذر الحصول على هذه الأغلبية في التصويت الأول، تم التصويت عليها في الجلسة الثانية بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها. وفي حالة تعادل الأصوات، يرجح الجانب الذي يكون فيه الرئيس²²⁰.

كما أخضع المشرع المقررات المتخذة في هذا الشأن لمصادقة خاصة. فعلى خلاف القاعدة التي نهجها المشرع بالتقليص من المجالات الخاضعة للمراقبة المسبقة ولا تركيز عملية المراقبة الإدارية، أخضع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات المداوات المتعلقة بإحداث شركات التنمية المحلية - أو حلها أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تقويته - لتأشيرة مسبقة من السلطة المركزية مدثلة في السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²²¹.

218 - تقرير اللجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع قانون رقم 20.05 المؤرخ والمتمم للقانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، الولاية التشريعية المانحة: 2002-2007، دورة أبريل 2007.

219 - مع أن القاعدة المنسوبة في أغلب القرارات هي الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها.

220 - راجع المادة 43 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

221 - وقد تم المشرع على القرارات المتعلقة بإحداث شركات التنمية المحلية يؤثر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس ويعتبر عدم اتخاذ أي قرار بالجماعات مع ملاحظة أن هذه الفصول تتحدث عن المراقبة على مقررات إحداث شركات التنمية المحلية دون المقررات المتعلقة بحل هذه الشركات أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تقويته.

الخصوصية الرابعة تتمثل في اشتراط المشرع ضرورة امتلاك الأشخاص المعنوية العامة لأغلبية رأسمال هذه الشركات وذلك بأشراط قاعدتين أساسيتين هما:

- لا يمكن أن تقع مساهمة الجماعة أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة 34%.
- يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام.

وتحت الفاعلة الأولى تفسرها في ضرورة استفادة الجماعة الترابية المعنية أو مجموعاتها من عرقلة القرارات المتخذة في الجمعيات العامة غير العادية التي تتخذ للبت فيها من عرقلة القرارات المتخذة في الجمعيات العامة غير العادية التي تتخذ للبت في تعديل الأنظمة الأساسية والزيادة في الرأسمال... وهي على العموم قرارات تكتسي أهمية كبرى في سير الشركة تتطلب المصادقة عليها أغلبية ثلثي أصوات المساهمين الحاضرين. فالقاعدة تضمن للجماعة الترابية موقعا متميزا داخل الشركة يمكنها من مراقبتها وتوجيه قراراتها نحو خدمة أهدافها ويتعلق الأمر بمقتضى من النظام العام يرتب على مخالفته البطلان.

وترمي الفاعلة الثانية إلى ضرورة تحكم القطاع العام في قرارات شركات التنمية المحلية لاستهداف المصلحة العامة ومنع انحرافها لتحقيق الربح فقط. وبالتالي فإن امتلاك الدولة والمؤسسات العمومية - خاصة الوطنية - لما يمكن أن يصل إلى 66 بالمائة من رأسمال شركات التنمية المحلية سيفرغ الطابع المحلي لهذه الشركات من كل محتوى. وبالتالي تضمن تحكم الجماعات في هذه الشركات، استقرت التجربة على اعتماد مبدأي المساهمين²²² يكفل الاستقرار داخلها سواء على مستوى توزيع الرأسمال الاجتماعي أو تسييرها أو توزيع السلطات بين المساهمين. وذلك بهدف توجيه قراراتها نحو الصالح العام. ويتم تضمين الميثاق المذكور احتفاظ كل مساهم بمستوى مساهمته في تاريخ تأسيس الشركة بما يؤمن توفر الجماعة المعنية أو مجموعاتها على الحد الأدنى من الرأسمال (34 في المائة)²²³.

222 - وهو الية يعرفها القطاع الخاص ككل - طبقا للاتفاق - لأخذ المساهمين لضمان معاملته الخاصة داخل الشركة.

223 - راجع على سبيل المثال ميثاق المساهمين في شركة الرباط باركاف بين الشركة العامة للراكز والجماعة المضطربة للرباط، غير منشور - وميثاق المساهمين العائين بالشركة المحلية لتدبير الرباط باكادير، منشور بموقع الجماعة المضطربة لأكاكير، www.agadir.ma

التنمية المحلية يطرح للمساءلة المبادئ الليبرالية للنظام الاقتصادي للمغرب من قبيل حرية المبادرة والمنافسة الحرة²³¹ ومبدأ حرية التجارة والصناعة، فإسناد ممارسة اختصاصات الجماعات في المجالات الصناعية والتجارية لهذا النوع من الشركات يعكس الاحتكاك ويؤدي إلى المساس بالمبادئ الليبرالية المذكورة من خلال التضييق على ممارسة الخواص للأنشطة الصناعية والتجارية.²³²

الخصوصية الثانية تتعلق بممثلي المساهمين داخل الأجهزة المسيرة لهذه الشركات. فإذا كان ممثلو الجماعات أو مجموعاتهم بالآجهزة المسيرة لشركات التنمية المحلية يخضعون مبدئياً للقواعد العامة لقانون شركات المساهمة، فإن المساهمة العمومية بهذه الشركات اقتضت خضوعهم لمجموعة من القواعد الاستثنائية تعد بمثابة خصوصيات تميز نظامهم القانوني وذلك سواء فيما يتعلق بالتعيين وانقضاء المهام أو فيما يتعلق بملاقاتهم بالشركة وقواعد المسؤولية الملقاة عليهم.²³³

هكذا يتم تعيين أعضاء المجالس الثنائية المعنية لأجل تمثيلها، كأعضاء منتدبين لدى شركات التنمية المحلية، بالأغلبية النسبية للأصوات المعبّر عنها وهي حالة تعادل الأصوات يعلن فائزاً المترشحة أو المترشح الأصفر سناً وهي حالة تعادل الأصوات والسن التسمية المحلية مرتبطاً باستمرار ولاية المجلس المعني. إلا أنه في حالة التوقيف أو الحل، يستمر في تمثيله إلى حين استئناف مجلس الجماعة المعنية لمهامه أو انتخاب من يخلفه حسب الحالة²³⁴. ولعل الهدف هو ضمان عدم تعثر وتعطيل أعمال شركات التنمية المحلية واستمرارها سواء أثناء التوقيف أو في الفترة الانتقالية اللازمة لانتخاب المجلس الجديد.

الخصوصية الثالثة تهم تسيير شركات التنمية المحلية حيث تلتزم بنفس أجهزة الإدارة والتسيير التي تخضع لها شركات المساهمة. غير أنه إذا كانت بعض هذه الأجهزة تعرف تمثيلية للجماعات (الجمعية العامة للمساهمين والمجلس الإداري)، فإن خصوصية

النظام الإداري المغربي

وتنتمي للتنمية المحلية فرضت عدم وجود تمثيلية مباشرة لها في بعض الأجهزة (المدير العام ومجلس الإدارة الجماعية في حالة وجوده). وتنتمي للتنمية المحلية، بالإضافة إلى خضوعها للرقابة الخاصة والمشددة التي تطبق على شركات التنمية المحلية، خصوصاً من خلال مراقب الحسابات الذي يراقب أعمال الشركة وانتظام فراراتها والتحقق من صدقية وانتظام الحسابات، وجهاز مجلس الرقابة الذي تنصب رقابته على تسيير الشركة، بالإضافة إلى المجلس الإداري، تنتمي شركات التنمية أيضاً برقابة عمومية مستمدة من قواعد القانون العام الناتجة عن ملك الأشخاص العامة لأغلبية رأسمال هذه الشركات واستهدافها للمصلحة العامة.

شركات التنمية المحلية تخضع أولاً لرقابة الجماعات المعنية من خلال منح أجهزة التداولية سلطات تقريرية فيما يتعلق بالقرارات المهمة التي يمكن أن ترهن بصير هذه الشركات (الحل - تغيير الغرض - الزيادة في الرأسمال أو تخفيضه أو تقويته) ولزام الشركة بتبليغ محاضر اجتماعات أجهزتها المسيرة إلى الجماعات المساهمة في رأسمالها داخل أجل 15 يوماً الموالية لتاريخ الاجتماعات، وثانياً لرقابة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية من خلال نظام التأشيرة التي تنفرد به فيما يتعلق بالقرارات التي تهم هذه الشركات والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية التي تدرج في إطار المراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة والهيئات أخرى طبقاً للقانون رقم 69.00، بالإضافة إلى الرقابة الإدارية والقضائية للمجالس الجهوية للحسابات.

المطلب الثاني:

التدبير التشاركي للشأن العام الجماعي

لقد عمد القانون التنظيمي للجماعات على التخصيص على الآليات التشاركية للحوار والتشاور التي نص عليها الدستور الجديد (أولاً) وكذا تحويل المواطنين والمواطنات والجمعيات حق تقديم العرائض (ثانياً).

أولاً، الآليات التشاركية للحوار والتشاور

تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، ويهدف تكريس الطابع التشاركي لتدبير الشأن العام المحلي، نصت المادة 119 من القانون التنظيمي للجماعات

231. ينص الفصل 35 من الدستور المغربي على ما يلي: «تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولة والتنافس الحر».

232. راجع بتفصيل ثاني مهدي محمد، م. س. ص. 58.

233. ثاني مهدي محمد، م. س. ص. 74 وما يليها.

234. المادة 132 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

على أن مجالس الجماعات تحدث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتبنيها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة.

هكذا يمكن لرئيس المجلس الجماعي بالتعاون مع أعضاء المكتب، عقد لقاءات عمومية مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني لدراسة مواضيع عامة تدخل في اختصاصات الجماعة والاطلاع على آرائهم وإخبارهم بمختلف برامج التنمية المنجزة أو في طور الإنجاز. وينظم هذا اللقاء بمبادرة من الرئيس أو من الفاعلين المعنيين أو من طرف هيئة تمثل المواطنين والمواطنات.

في نفس الاتجاه تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى «هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع»، يحدد النظام الداخلي للمجلس كليات تأليفها وتسييرها.²³⁵ وهي هيئة تتكون من شخصيات تنتمي إلى جمعيات وفعاليات المجتمع المدني على الصعيد المحلي يقترحهم رئيس المجلس الجماعي أخذا بعين الاعتبار مقاربة النوع الاجتماعي وتمثيلية مختلف الفئات المستهدفة (أطفال - مسنون - ذوو الاحتياجات الخاصة...) والمكانة والسمعة والتجربة في ميدان التنمية البشرية والخبرة في مجال النوع الاجتماعي بالإضافة إلى الارتباط بالجماعة.

وتتلخص أهداف هذه الهيئة في إبداء الرأي وتقديم التوصيات والملاحظات في القضايا المدرجة في اختصاصات الجماعة المتعلقة بالمساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع الاجتماعي.

ثانيا، تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات

طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، نصت المادة 121 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أنه يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله بشرط أن لا يمس موضوعها الثوابت المنصوص عليها في الفصل

235. المادة 120 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات. راجع بتفصيل كيفية أحداث واشتغال هذه اللجنة "دليل مساطر أحداث وتفعيل واشتغال وتنوع هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع بالجماعات" الذي أصدرته وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، سلسلة دليل المنتخب 2017.

الأول من الدستور (الملكية الدستورية - الدين الإسلامي - الاختيار الديمقراطي - التنظيم الاتحادي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة).

وقد حدد القانون التنظيمي المذكور المقصود بالعريضة في كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجماعة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله، كما عدد الشروط المتطلبة لتقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات وتلك المستلزمة لتقديم العرائض من قبل الجمعيات، وكذا كليات إيداعها.

1 - شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات

يستلزم القانون التنظيمي المتعلق بالجمعيات أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنين والمواطنات الشروط التالية²³⁶:

- أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛

- أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛

- أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة؛

- أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن مائة (100) مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و200 مواطن أو مواطنة بالنسبة لغيرها من الجماعات. غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.

2 - شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات

يتطلب القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات في الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية²³⁷:

- أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث (3) سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛

- أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

236. المادة 123 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

237. المادة 124 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

- أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة ؛
- أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

3 - كيفية إيداع العرائض

تودع العريضة لدى رئيس مجلس الجماعة مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المطلوبة مقابل وصل يسلم فوراً.

وطبقاً للمرسوم التطبيقي الصادر بتاريخ 6 أكتوبر 2016 تتكون الوثائق المرفقة بالعريضة المقدمة من قبل المواطنين والمواطنات من نسخ البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بمقدمي العريضة. أما تلك المقدمة من قبل الجمعيات فترفق بنسخة من الوصل النهائي للجمعية والفروع والمؤسسات التابعة لها عند الاقتضاء أو وثيقة تثبت أن الجمعية مؤسسة بصفة قانونية ونسخة من النظام الأساسي للجمعية ووثيقة تثبت الصلاحيات المخولة إلى الشخص الذي يتولى، باسم الجمعية، تتبع مسطرة تقديم العريضة.²³⁸

وقد حدد النص التنظيمي المذكور أيضاً شكل العريضة التي يتعين أن تتضمن المعلومات التالية: عريضة مودعة لدى رئيس مجلس جماعة. . . - موضع العريضة - الأسباب الداعية إلى تقديم العريضة والأهداف المتوخاة منها - البيانات الشخصية وتوقعات مقدمي العريضة أو الممثل القانوني للجمعية.

وتحال العريضة من قبل رئيس المجلس إلى مكتب المجلس الذي يتحقق من استيفائها للشروط، في حالة قبول العريضة، تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية وتحال إلى اللجنة أو اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها، ويتولى رئيس المجلس إخبار الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقبول العريضة.

أما في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، فيتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقرار الرفض معللاً داخل أجل ثلاثة (3) أشهر ابتداء من تاريخ توصله بالعريضة.²³⁹

238. المرسوم رقم 216.403 بتاريخ 6 أكتوبر 2016 بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة والوثائق المرفقة التي تعين إرفاقها بها، ج - ر عدد 6511 بتاريخ 24 أكتوبر 2016، من 7403.

239. يحدد بالنص تنظيمي شكل العريضة والوثائق المرفقة التي تعين إرفاقها بها، حسب الحالة. المادة 125 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

قائمة المراجع

Maraji

3

الفهرس

5	 مقدمة
---	-------------

المحور الأول:

المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري

9	 الفصل الأول: الشخصية المعنوية
10	 المبحث الأول: مفهوم الشخصية المعنوية
10	 أولا: تعريف الشخصية المعنوية
11	 ثانيا: الأساس القانوني لقيام الشخصية المعنوية
11	 1. النظرية الافتراضية
12	 2. نظرية إنكار الشخصية المعنوية
13	 3. نظرية الشخصية المعنوية الحقيقية
14	 المبحث الثاني: أنواع الأشخاص المعنوية
14	 أولا: الأشخاص المعنوية الخاصة
15	 ثانيا: الأشخاص المعنوية العامة
15	 1. الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية أو الترابية
17	 2. الأشخاص المعنوية العامة المصلحية أو المرفقية
20	 المبحث الثالث: أركان الشخصية المعنوية
20	 أولا: وجود مصالح مشتركة
20	 ثانيا: ارتباط المصالح فيما بينها

- 39 أولاً: مزايا المركزية الإدارية.
- 40 ثانياً: عيوب المركزية الإدارية.
- 41 المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية.
- 41 المطلب الأول: أركان اللامركزية الإدارية.
- 42 أولاً: وجود أمور محلية متميزة عن الأمور الوطنية.
- 43 ثانياً: أن يعهد بالإشراف على هذه الأمور إلى هيئات منتخبة.
- 43 ثالثاً: ممارسة الوصاية على الهيئات اللامركزية.
- 45 المطلب الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية.
- 45 أولاً: اللامركزية الترابية أو الإقليمية.
- 46 ثانياً: اللامركزية المرفقية أو المصلحية.
- 47 المطلب الثالث: تقدير نظام اللامركزية الإدارية.
- 47 أولاً: مزايا اللامركزية الإدارية.
- 48 ثانياً: عيوب اللامركزية الإدارية.

المحور الثاني:

التنظيم الإداري المركزي بالمغرب

- 51 الفصل الأول: الملك.
- 51 المبحث الأول: الإطار التاريخي لمؤسسة الملك.
- 51 أولاً: المرحلة السابقة لدستور 1962.
- 53 ثانياً: المرحلة اللاحقة لدستور 1962.
- 54 المبحث الثاني: الاختصاصات الملكية في المجال الإداري.
- 55 أولاً: اختصاصات الملك التنفيذية في المرحلة العادية.
- 55 1. تعيين رئيس الحكومة وأعضائها.
- 58 2. رئاسة المجلس الوزاري.
- 59 3. سلطة التعيين.

- ثالثاً: الإرادة الموحدة.
- 21 رابعاً: امتزاج المشرع.
- 21 المبحث الرابع: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية.
- 22 أولاً: النتائج المشتركة بين الأشخاص المعنوية.
- 22 1. الذمة المالية المستقلة.
- 22 2. الأهلية القانونية المستقلة.
- 22 3. أهلية التقاضي.
- 22 4. المواطن المستقل.
- 23 5. وجود نائب يعبر عن الشخص المعنوي.
- 23 6. مسؤولية الشخص المعنوي.
- 23 ثانياً: النتائج الخاصة بالأشخاص المعنوية العامة.
- 23 1. التمتع بامتيازات السلطة العامة.
- 23 2. الخضوع للوصاية الإدارية.
- 24 3. الطابع التنظيمي لعلاقة المستخدم بالشخص المعنوي العام.
- 24 الفصل الثاني: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.
- 25 المبحث الأول: المركزية الإدارية.
- 26 المطلب الأول: عناصر المركزية الإدارية.
- 27 أولاً: تركيز جميع السلطات بيد الإدارة المركزية بالعاصمة.
- 27 ثانياً: الخضوع للتسلسل الإداري والسلطة الرئاسية.
- 27 المطلب الثاني: أشكال المركزية الإدارية.
- 28 أولاً: أسلوب التركيز الإداري.
- 28 ثانياً: أسلوب عدم التركيز الإداري.
- 29 1. تعريف عدم التركيز الإداري.
- 29 2. التفويض الإداري.
- 30 المطلب الثالث: تقدير نظام المركزية الإدارية.
- 39 39

4.	رئاسة بعض المجالس الدستورية	62
	ثانياً: اختصاصات الملك التنفيذية في المرحلة الاستثنائية	62
	المبحث الثالث: الطبيعة القانونية للأعمال الملكية في المجال الإداري	66
	أولاً: موقف القضاء	66
1.	موقف القضاء السابق عن إنشاء المحاكم الإدارية	66
2.	موقف المحاكم الإدارية	66
	ثانياً: موقف الفقه	69
1.	الاتجاه المبرر لموقف محكمة النقض	69
2.	الاتجاه الرافض لموقف محكمة النقض	70
	المبحث الرابع: الهيئات التابعة للملك	70
	أولاً: الديوان الملكي	73
	ثانياً: مستشارو الملك	73
	الفصل الثاني: الحكومة	74
	المبحث الأول: رئيس الحكومة	75
	أولاً: تعيين رئيس الحكومة	77
	ثانياً: اختصاصات رئيس الحكومة	77
1.	رئاسة مجلس الحكومة	77
2.	التسيق بين الوزراء	78
3.	ممارسة السلطة التنظيمية	79
4.	سلطة التعيين	80
5.	القيام بأعمال تشريعية	81
6.	التوقيع بالمعطف على بعض الظواهر الملكية	83
	ثالثاً: المصالح الإدارية التابعة لرئيس الحكومة	84
1.	الأمانة العامة للحكومة	85
2.	ديوان رئيس الحكومة	85
		89

91	
92	المبحث الثاني: الوزراء
92	أولاً: وزير الدولة
94	ثانياً: الوزير
95	ثالثاً: الوزير المنتدب
	رابعاً: كاتب الدولة
97	المبحث الثالث: تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري
100	أولاً: ديوان الوزير
102	ثانياً: المفتشية العامة
103	ثالثاً: الكتابة العامة
105	رابعاً: المديرية والأقسام والمصالح الخارجية
107	خامساً: رجال السلطة المحلية
108	1. العامل
111	2. باقي رجال السلطة المحلية

المحور الثالث:

التنظيم الإداري اللامركزي بالمغرب

117	الفصل الأول: القواعد والأحكام المشتركة بين الجماعات الترابية الثلاث ..
118	المبحث الأول: المبادئ المؤطرة للتنظيم الترابي في إطار دستور 2011
118	أولاً: مبدأ المشاركة
120	ثانياً: مبدأ التفريع
121	ثالثاً: مبدأ التدبير العحر
122	رابعاً: مبدأ المعادلة بين الموارد والاختصاصات
123	خامساً: مبدأ التعاون والتضامن
124	سادساً: مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة

المبحث الثاني: الأحكام المشتركة لانتخاب أعضاء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى

- 126 المبحث الثالث: النظام الأساسي للمنتخب المحلي والجهوي
- 131 أولاً: واجبات المنتخب الجهوي والمحلي
- 132 1 - واجب الحضور
- 132 2 - واجب القيام بالمهام
- 133 3 - واجب الالتزام بالقانون وبأخلاقيات المرفق العمومي
- 136 4 - واجب الفصل بين المهام التداولية والمهام التنفيذية والإدارية
- 137 5 - واجب عدم التخلي خلال مدة الانتداب عن الانتماء للحزب السياسي المترشح باسمه
- 137 ثانياً: حقوق المنتخب الجهوي والمحلي
- 139 1 - الحق في التكوين
- 139 2 - الحق في الاستفادة من التعويضات
- 140 3 - الحق في الحماية الاجتماعية
- 141 4 - الحق في رخص التفتيش
- 142 5 - حق الرئيس في الاستفادة من نظام التقاعد
- 142 الفصل الثاني: التنظيم الجماعي
- 147 المبحث الأول: تشكيل المجلس الجماعي
- 150 المطلب الأول: شروط الناخب والمرشح
- 150 أولاً: شروط الناخب
- 150 ثانياً: شروط المرشح
- 153 المطلب الثاني: عملية الاقتراع وتوزيع المقاعد
- 158 أولاً: أسلوب الاقتراع وكيفية إجرائه
- 158 ثانياً: عدد المقاعد وتوزيعها
- 159 1 - عدد الأعضاء المنتخبين في كل مجلس جماعي
- 159 2 - توزيع المقاعد
- 161

- 163 المبحث الثاني: تسيير المجلس الجماعي
- 163 المطلب الأول: أجهزة الجماعة
- 163 أولاً: المكتب
- 164 1 - انتخاب رئيس المجلس الجماعي
- 168 2 - انتخاب نواب الرئيس
- 171 ثانياً: الأجهزة المساعدة
- 171 1 - كاتب المجلس
- 172 2 - اللجان
- 174 المطلب الثاني: نظام اجتماعات المجلس ومداولاته
- 175 أولاً: دورات المجلس الجماعي
- 178 ثانياً: مداولات المجلس الجماعي
- 182 المبحث الثالث: اختصاصات الجماعة
- 183 المطلب الأول: صلاحيات مجلس الجماعة
- 188 المطلب الثاني: صلاحيات رئيس مجلس الجماعة
- 188 الفقرة الأولى: الصلاحيات التنفيذية والإدارية والمالية والقضائية
- 188 أولاً: في المجال التنفيذي والمالي
- 189 ثانياً: في المجال الإداري
- 191 ثالثاً: في المجال القضائي
- 193 الفقرة الثانية: الصلاحيات ذات الطبيعة الضبطية والتنظيمية
- 193 أولاً: في مجال الشرطة الإدارية
- 198 ثانياً: في مجال الحالة المدنية والإشهاد على صحة الإمضاء
- 198 ثالثاً: الصلاحيات التنظيمية
- 204 المبحث الرابع: المراقبة الإدارية
- 204 أولاً: تقنية التعرض
- 205 ثانياً: نظام البطلان والقابلية للإبطال
- 206 ثالثاً: نظام التأشير المصيفة

المبحث الخامس: التعاون والشراكة والتدبير التشاركي	209
المطلب الأول: التعاون والشراكة	209
أولاً: اتفاقيات التعاون والشراكة	210
ثانياً: مؤسسات التعاون بين الجماعات	211
ثالثاً: مجموعات الجماعات الترابية	214
رابعاً: شركات التنمية المحلية	216
المطلب الثاني: التدبير التشاركي للشأن العام الجماعي	225
أولاً: الآليات التشاركية للحوار والتشاور	225
ثانياً: تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات	226
1 - شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات	227
2 - شروط تقديم العرائض من قبل الجمعيات	227
3 - كيفية إيداع العرائض	228

قائمة المراجع	229
---------------	-----

الفهرس	247
--------	-----

تتوفر كل الدول على اختلاف أنظمتها السياسية والاقتصادية على بنيات إدارية يحكم هيكلتها وتنظيمها قانون معين، تحدد معاملها مجموعة من الاعتبارات والمعطيات الاجتماعية، الثقافية، التاريخية، الجغرافية، الاقتصادية والسياسية... التي تميز كل دولة.

وإذا كانت مختلف الدول قد انطلقت بتطبيقات مركزية لتقوية نفوذها وإحكام هيبتها، فإن تطور أنشطتها وتزايد عدد سكانها واتساع مجالها الترابي، فرض عليها تكييف أنظمتها الإدارية بالبحث عن آليات وتنظيمات تسمح لها بإضفاء الفعالية على العمل الإداري.

والمغرب بدوره يتوفر على جهاز إداري لتصريف الشؤون الإدارية تحكمت في تحديد خصائصه مجموعة من الاعتبارات.

فبالإضافة إلى كل التدابير التشريعية والتنظيمية لتوزيع الوظائف الإدارية بين المركز والمحيط ولنقل الاختصاصات من الإدارة المركزية إلى ممثليها في الأقاليم، أولت الدولة المغربية منذ الاستقلال اهتماما خاصا لعملية إشراك المواطنين في تدبير الشأن المحلي، وعرف التنظيم اللامركزي تطورا ملحوظا عبر الدساتير المتعاقبة والتشريعات الترابية المختلفة. وقد توج هذا المسار بتبني دستور 2011 الذي عمل على إعادة النظر في عملية توزيع السلطات والوظائف الإدارية وبوأ الجماعات الترابية مكانة متميزة.

المؤلف